

LUX ÁGNES

gyermekjogi szakértő, PhD

A SAJÁTOS NEVELÉSI IGÉNYŰ GYERMEKEK TÁRSADALMI MOBILIZÁCIÓJÁNAK JOGI HÁTTERE*

„Gyermekeink iskoláztatási-fejlesztési nehézségei olyan magas mentális és anyagi terhet rónak ránk, amelyeket évtizedeken át viselnünk kell, ezért több területen is változást sürgetünk [...] A jelenlegi oktatási helyzetkép azt mutatja: igen nagy kihívást jelent, hogy egyre több a tanulási zavarral, nehézséggel és egyéb pszichés tünettel rendelkező gyermek, ezzel párhuzamosan jelentős pedagógushány tapasztalható. A jelenlegi normál oktatási rendszer sem mentes a szakmai kritikától, számos esetben kitermeli és/vagy fokozza a tanulási, viselkedési zavarokat.”
(Csak Együtt Van Esély csoport: Közoktalanok. 2018.)¹

1. BEVEZETÉS

A sajátos nevelési igényű (SNI) gyermekek társadalmi mobilitása, mobilizációja hatványozottan kihívásokkal terhelt a társadalom többi gyermekcsoportjához képest. Az SNI-gyermekek nem homogén csoportot jelentenek, hanem a diagnosztizálás eredményétől függően sokan és sokfélék, illetően sokféle fejlesztésre, támogatásra és lehetőségre van szükségük. Alapvető jogukat nemcsak a legfőbb magyar norma, az Alaptörvény, és mások mellett a köznevelési törvény, hanem több nemzetközi egyezmény, úgy mint az ENSZ Gyermek jogairól szóló egyezménye vagy az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezménye is garantálja. Jogaik érvényesítése ugyanakkor nehézségekbe ütközik, kihívást jelentve a gyermekeknek, szüleiknek és gondozóiknak, de ugyanúgy a pedagógiai intézményeknek, óvodáknak, iskoláknak és a fenntartóiknak is. Alábbiakban áttekintem a sajátos nevelési igény jogszabályi megjelenését és változásait, a szükséges fogalmi tisztázást és a diagnosztizálás fontosságának bemutatását követően. Majd a társadalmi mobilizáció lehetőségeit és akadályait alapjogi szempontból, a gyermekek jogainak érvényesüléséért felelős, alapvető jogok biztosának (ombudsman) és az oktatási jogok biztosának vizsgálatán keresztül mutatom be. Kitekintést teszek az Egyenlő Bánásmód Hatóság joggyakorlatára is.

2. FOGALMI DISTINKCIÓK, A JOGSZABÁLYI VÁLTOZÁSOK ÍVE

A sajátos nevelési igény nem diagnosztikai, hanem egy alapvetően jogi természetű gyűjtőfogalom, amely alatt mindenféle fajtájú és súlyosságú akadályozottságot értünk,² amely többletgaranciákat biztosít a különleges bánásmódot igénylő gyermekeknek. Az SNI fogalma alapvetően az oktatás területén értelmezhető, a gyermekvédelem vagy a fogyatékosügy eltérő fogalmakat használ.³

2.1. KÖZOKTATÁSI TÖRVÉNY 1993, 2003

Az oktatás ágazati keretjogszabálya, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló – a Fogyatékos személyek Európai Évében elfogadott – 2003. évi LXI. törvény, 2003. szeptember 1-jei hatállyal használta elsőként a sajátos nevelési igény fogalmát.⁴ A módosításhoz fűzött miniszteri indoklás szerint, a törvény a sajátos nevelési igényhez való jog kérdéseit szabályozó rendelkezésekben szövegpontosítást hajt végre, amelynek lényege, hogy a „fogyatékos gyermek, tanuló” megnevezés helyébe a „sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló” szöveget építi be. Ez alapján megszűnik a „más fogyatékos” kifejezés alkalmazása a közoktatási törvényben.

A szabályozás alapvetően változtatta meg az igény megállapítását végző szakértői és rehabilitációs bizottságokat érintő rendelkezéseket is. Kikerültek például azok az előírások (pl. „részképesség” és az „iskolai teljesítményzavar”), amelyek lehetővé tették, hogy enyhe értelmi fogyatékosnak nyilvánítsanak olyan gyermekeket, akik elsősorban szociális okok miatt maradtak el társaiktól. (Az utóbb vitatható, hogy a módosítás célt érte-e.) 2003-ban elindult az Utolsó Padból Program (UPP), ami az indokolatlanul SNI-vé nyilvánított hátrányos helyzetű – jellemzően roma – tanulók szegregációjának megszüntetését és későbbi megelőzését tűzte ki célként.⁵ Ehhez kapcsolódik, hogy ebben az évben szintén elindult, az angol Sure Start program mintájára a korai fejlesztést, korai képességgondozást célzó Biztos Kezdet Program.⁶

A 2003-as módosítás nem kívánt következményeként megjelent a tömeges „diszes”-sé (diszlexiássá, diszgráfiássá, diszkalkuliássá) nyilvánítás: most már nem enyhe értelmi fogyatékos, hanem „SNI b” jogcímen.⁸ Stigmatizáló hatásának és fenntarthatatlan finanszírozásának csökkentése érdekében 2005-ben az SNI fogalmát az Oktatási Minisztérium rendeletben⁹ pontosította (elkülönítették a „fogyatékos” és „egyéb probléma” ka-

tegoriákat), 2007-ben pedig hivatalosan is elhatárolták az organikus, illetve a nem organikus okokra visszavezethető sajátos nevelési igényt (SNI a és SNI b), megjelölve a kategóriák finanszírozási és ellátó intézmény szerinti kereteit. Az SNI a esetében maradhat a tanuló speciális intézményben és finanszírozásuk is fennmarad, az SNI b kategória esetén a gyermek viszont kizárólag normál oktatási intézmény keretében fejleszthető, az utánuk járó fejkvóta azonban megszűnik.¹⁰

Az igénymegállapítás semlegesebb „medikalizálásból” fakadó szegregációt az „SNI b” újradefiniálásával igyekeznek megelőzni.¹¹ Az új diagnosztikai csoportosítás korszerűbb és érzékenyebb, mert elfogadja, hogy az atipikus fejlődési zavarok eltérő (organikus/nem organikus) okból is kialakulhatnak, így más fejlesztést igényelnek. Az új megkülönböztető definíció gyakorlati használhatósága azonban nehézségekbe ütközött, részben azért is, mert egyes zavarok organikus vagy nem organikus eredetének feltárása nem minden esetben lehetséges. *„A tanulási és figyelmi zavarok multikauzális természetéből adódóan azok vizsgálata csakis komplex megközelítéssel és eszközrendszerrel lehetséges. Nem létezik olyan eljárás vagy mutató, amely önmagában alkalmas lenne egy adott zavart diagnosztizálni, illetve azt más problémáktól differenciálni.”*¹²

Csépe tanulmányában leszögezi, hogy a *„komplex diagnosztikai rendszer szükséges, de nem elégséges feltétele a megfelelő SNI-ellátásnak, hiszen a diagnosztikai kategóriákhoz rendelt fejlesztőeljárásoknak is kifogástalannak kell lenniük szakmai szempontból, a finanszírozási szabályokat pedig a diagnosztikai és fejlesztési protokoll ismeretében lehet kialakítani. Ennek hiányában nem képzelhető el transzparens, működőképes, illetve hosszú távon fenntartható finanszírozható rendszer.”*¹³

2.2. A NEMZETI KÖZNEVELÉSRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY, 2011

A jelenleg hatályos nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) értelmező rendelkezései alapján (4. § 13. pont) az SNI-gyermekeket az ún. kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, tanulók közé sorolják, akik *„a) különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló: aa) sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló, ab) beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló, ac) kiemelten tehetséges gyermek, tanuló, b) a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermek, tanuló.”*

Az Nkt. értelmező rendelkezése (4. § 13. és 25. pontjai) pontosítja, hogy *sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), 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) küzd.*

Az Nkt. 47. § (1)–(3) bekezdési alapján az SNI gyermekek joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduk-

tív pedagógiai ellátásban részesüljenek attól kezdődően, hogy az igényjogosultságát megállapították. Az ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. Ez a szakértői vélemény 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 és annak feladataira is ki kell térjen.

A sajátos nevelési igény megállapítása vagy kizárása, összetett gyógypedagógiai pszichológiai és orvosi vizsgálat formájában történik, amelyben a bizottság azonosítja a gyermek élettörténetének, szűkebb és tágabb szociális környezetének kontextusában személyiségének, képességeinek, teljesítményeinek erősségeit és gyengeségeit, megállapítja az elmaradások, zavarok súlyosságát és mintázatát, majd a teljes klinikai kép feltárását követően komplex véleményt alkot.¹⁴

2.3. AZ SNI-GYERMEKEK OKTATÁSI HELYZETE A SZÁMOK TÜKRÉBEN

A 2019/2020-as tanévben Magyarországon 1 millió 838 ezer gyermek és fiatal vesz részt a köznevelés és a felsőoktatás különböző szintű képzéseiben. 330,5 ezer gyermek óvodai nevelésben, 723,5 ezer tanuló általános iskolai, 496,5 ezer tanuló középfokú oktatásban részesül. 2,5 ezer súlyos és halmozottan fogyatékos gyermek fejlesztő nevelés-oktatásban vesz részt. Felsőoktatási intézményekben 285 ezer hallgató folytat tanulmányokat.

A 2019/2020-as nevelési évben az óvodás gyermekek 3,1%-a, azaz 10 ezer fő sajátos nevelési igényű (SNI), többségük (82%) integrált nevelésben részesül. Az integráltan nevelt SNI-gyermekek sajátos nevelési igényének leggyakoribb fogyatékosági típusa a súlyos tanulási zavar (30%), a beszéd fogyatékos (21%), illetve az autizmus spektrum zavar (13%).

2019/2020-as tanévben az SNI-tanulók száma tovább emelkedett, létszámuk közel 57 ezer fő: az általános iskolások 7,8%-a. Többségük, 41 ezer fő (az SNI-tanulók 72%-a) integrált oktatásban részesül. Az integráltan oktatott SNI-tanulók sajátos nevelési igényük leggyakoribb oka a súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavar (69%), 12%-uk enyhén értelmi fogyatékos, 8,5%-uk beszéd fogyatékos. A középfokú oktatásban az SNI-tanulók aránya nőtt, arányuk jelenleg 5,9% (24 ezer fő). Középfokon az SNI-tanulók közül a legtöbben szakközépiskolákban tanulnak: az ebbe az iskolatípusba járó tanulók közel 12%-a (7,8 ezer tanuló) sajátos nevelési igényű, leggyakoribb okként a súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavar (82%) fordult elő. A szakgimnazisták 4,2%-a (6,2 ezer fő), a gimnazisták 1,7%-a (3,2 ezer fő) SNI: az előbbieken esetén az SNI-tanulók 86, utóbbiaknál pedig 68%-a rendelkezik súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral.¹⁵ Legkevesebb diákot tehát a gimnáziumok integrálnak. Az általános iskola elvégzése után a sajátos nevelési igényű tanulóknak a legnyitottabb út a szakiskolák világa, amely nem ad

érettségit, de szakmát tanít. Ennek kapcsán Vida úgy fogalmaz, hogy „az integrációs folyamatot hátráltatja a tanulási zavaros gyermekek teljesítményének objektív, a közép- és felsőfokú oktatás számára akár a felvételi eljárásban is értelmezhető, adekvát értékelhetőségének hiánya. Ez a probléma máig nem megoldott. Mivel a tantárgyi mentesítések és megsegítések jelenlegi rendszerében a központi felvételi és érettségi eljárás mellett nincs lehetőség az egyéni kompetenciamérésekre, valójában megállapíthatatlan lesz egy értékelés és minősítés alól mentesített tanuló valós teljesítménye. Márpedig a hazai oktatási rendszerben a továbbtanulás során a tanulók teljesítményének döntő jelentősége van.”¹⁶

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény megerősíti a fogyatékossgal élő fiatalok felsőfokú továbbtanulással kapcsolatos jogait, esélyegyenlőségeket mind a felsőoktatási felvételi eljárás, mind a felsőoktatási tanulmányok során biztosítja. Ugyanakkor az adatok alapján egyértelműen látszik, hogy hazánkban a fogyatékossgal élő hallgatók aránya kisebb (2011. évi népszámlálás szerint 9%), mint az Európai Unió átlaga.

A legutóbbi, EUROSSTUDENT VI. a magyarországi adatfelvétele szerint a felsőoktatásban hallgatók 15,5%-a számolt be valamilyen tartós betegségről vagy fogyatékossgáról, 2%-uk két vagy több problémával is küzd. A konkrét problémák közül legtöbbször (5,1%) krónikus betegséget említettek, a hallgatók 2,4%-a tanulási akadályozottságról, 2%-a érzékszervi károsodásról, 1,6%-a mentális egészséggel kapcsolatos problémáról számolt be, 0,5%-uk mozgásában korlátozott.¹⁷

A szaktárca szerint nem csak az SNI-gyermekek száma, hanem a speciális szakemberek száma is nőtt,¹⁸ mégis számos adat lát napvilágot a szakemberhiányról, amelyet az is jelez, hogy egyre kevesebben tudnak részt venni gyógypedagógiai nevelésben: míg a 2010/2011-es tanévben 19,5 ezer tanuló részesült gyógypedagógiai oktatásban, a 2018/2019-es tanévben már csak 16 ezer.¹⁹

3. ALAPJOGI KERETEK

3.1. ALAPTÖRVÉNY

Hazánkban a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként – amint azt az Alkotmánybíróság is kimondta egy korai határozatában (995/B/1990. AB határozat) – megillet minden olyan alapvető jog, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy e jogok teljességével élni tudjon, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt. E gondoskodásra és védelemre mindenkivel szemben igényt tarthat. Így a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos alapjoga teremti meg az állam kötelezettségét az intézményes védelemhez.

A mindenfajta hátrányos megkülönböztetés tilalmát mondja ki az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2), (5) beke-

désel. Az Alaptörvény szerint Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékossgal élőket.

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségének teljesítése érdekében biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A gyermekek (és speciálisan a fogyatékossgal élő gyermekek) ellátásával, jogaik biztosításával összefüggésben mindenekelőtt az ENSZ Gyermek jogairól szóló egyezményének (CRC, Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény) és a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményének (CRPD, Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény) összhangját.

Az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdései alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozata szerint a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása.

3.2. EGYÉB JOGSZABÁLYOK

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) a sajátos nevelési igényű gyermekek körének és jogainak fentebb már említett rendelkezései mellett megemlíti a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.). A Fot. 2. § (5) bekezdése kimondja, hogy az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, e személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségével összhangban. A Fot. 3. §-a kimondja 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 bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXCV. törvény (Ebkvt.) 1. §-a szerint az egyenlő bánásmód követelménye alapján Magyarország területén tartózkodó természetes személyekkel, ezek csoportjaival azonos tisztelettel és körülményekkel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell eljárni. A törvény hatálya kiterjed mások mellett, az államra, a helyi és nemzeti önkormányzatokra és szerveikre, a közszolgáltatást végző szervezetekre, az oktatási intézményekre, egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatókra is [Ebkvt. 4. § a)–m) pontjai].

A fogyatékossgal élő gyermekek iskolai nevelésének, oktatásának szervezésénél a tartalmi részletszabályozás alapszabálydokumentuma – a Nemzeti alaptanterv mellett – a Sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a Sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet.

4. A SAJÁTOS NEVELÉSI IGÉNY DIAGNOSZTIKÁJA, NEHÉZSÉGEI ÉS AZ ELLÁTÁS AKADÁLYAI

Hazánkban jelenleg a SNI-gyermekek, tanulók ellátását, finanszírozását diagnosztikus kategóriára épülő rendszer biztosítja. Ezért is különleges jelentőségű a pontos diagnózis, és a gyógypedagógiai pszichodiagnosztikai protokollok elkészítése és folyamatos megújítása. Egyes szakértők ugyanakkor azt is hangsúlyozzák, hogy Magyarországon az ellátórendszer finanszírozását és felépítését szabályozó törvények eltérnek a gyógypedagógia jelenlegi, az OECD-országokon belül is alkalmazott gyakorlatától: az OECD rendszerein belül a konkrét diagnózist egy ellátási kategóriához rendelik. Hazánkban az ellátás a diagnózis függvénye: előbb kap a gyermek diagnózist, aztán rendelnek hozzá ellátási formát. „Hazánkban az intervenció minden formáját, melyet speciális képzettségű szakember lát el, diagnózisnak kell megelőznie. Ez Európa más országaiban nem feltétlenül van így.”²⁰ Tehát például hivatalosan gyógypedagógus addig nem fejlesztheti a csupán feltételezetten tanulási zavarral vagy értelmi fogyatékossgal bíró gyermeket, ameddig az nem rendelkezik a megfelelő diagnózissal, miközben sok esetben a vizsgálatra történő várakozási idő több hónap is lehet a szakértői bizottságok leterheltsége miatt.²¹

4.1. A TANULÁSI ZAVAR KOMPLEX FOGALMA, SNI/BTMN – KATEGÓRIÁK

A tanulási zavarok elnevezésére és meghatározására vonatkozóan nincsen egységes álláspont a probléma összetett tüneti megjelenése, illetve eredete miatt.²² Sarkadi és Zsoldos definíciója szerint „*tanulási zavarnak tekintjük azt az – intelligenciaszint alapján elvárhatónál lényegesen alacsonyabb – tanulási teljesítményt, amely neurológiai deficit vagy funkciózavar talaján jön létre, sajátos kognitív pszichológiai tünetegyüttessel. Ezek a rész-képesség-zavarok alapvetően nehezítik az iskolai tanulás során az olvasás, írás és/vagy matematika elsajátítását. A teljesítménykudarok másodlagos neurotizációhoz vezetnek. A tanulási zavar a legkorábbi időszakban alakul ki és tünetei felnőttkorban is fellelhetők. Kognitív és tanulási terápiával jól befolyásolható. Társuló tünetként megjelenhet enyhe értelmi fogyatékossgnál, érzékszervi sérülésnél és beszédhibáknál. Ezekben az esetekben is (specifikus) tanulási zavarról beszélünk.*”²³

A tanulási nehézség, gyógypedagógiai fogalom, amely a tanulási korlátok rendszerébe tartozik a *tanulási zavar* és a *tanulási akadályozottság* mellett. Jellemzője, hogy több képességtérületet érintő, átmeneti probléma.

Mindez alapján a sajátos nevelési igénnyel és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek (BTMN) a köznevelési törvényben és rendeleteiben foglaltak szerint külön kategóriát képeznek, eltérő ellátási igénnyel. A szaktárca egy állásfoglalásában úgy fogalmaz, hogy „*az SNI a fogyatékossgok (és a »fogyatékossg-súlyosságú« úgynevezett »zavarok«) köznevelési megnevezése és csoportja, a BTMN egy magyar sajátosság, mely a nemzetközi gyakorlatban nem ismert, egy, a fogyatékossgnál/SNI-nél enyhébb, illetve átmeneti,*

de problémát mutató, ugyanakkor a »normál« tartományba tartozó kategória. A nemzetközi gyakorlat (különböző megnevezésekkel ugyan, de) a fogyatékossg – nem fogyatékossg elhatárolást követi és voltaképpen a magyar elhatárolás sem más ettől, annyiban differenciáltabb, hogy Magyarországon a fogyatékossggal élő/SNI kategórián túl a nem fogyatékossggal élő/nem SNI kategória tovább bontódik a BTMN és a (jogsabályokban értelemsszerűen nem definiált) problémamentes alkategóriákra.”²⁴

A legfrissebb, 2020. októberében kelt szakmai ajánlás szerint a kategóriák elhatárolása a gyakorlatban összehasonlítható, mivel a BTMN-t a törvény „*egyfelől a gyermek, tanuló óvodai, iskolai tevékenységével, magatartásával kapcsolatos meghatározott negatív jelenségekhez köti (jelentős alulteljesítés, beilleszkedés, személyiségfejlődés, társas kapcsolatok, tanulás, magatartásszabályozás); másfelől pedig a sajátos nevelési igény megállapításának hiányára utalással határolja el az SNI-t alkotó gyógypedagógiai diagnózistól, ezért megállapítható, hogy a BTMN-nek vannak olyan típusai, esetkörei, amelyek a gyereknél, tanulóknál tapasztalt jelenségek és azok pedagógiai következményeinek szintjén könnyen összetéveszthetők (különösen a gyógypedagógiai szempontból laikus szülők és pedagógusok körében) a »pszichés fejlődési zavar«, illetve a főként nyelvfejlődési zavar talaján létrejövő »beszédfogyatékossg« SNI-kategóriákkal.*”²⁵

4.1.1. Az ún. „Táigetosz-törvény” és következményei

A hazai szabályozás kapcsán megkerülhetetlen az a nagy port kavart intézkedés, hogy az Országgyűlés 2017 májusában módosította a köznevelési törvény 56. §-át, ami addig felmentést adott bizonyos tárgyak alól azoknak a gyermekeknek, akiknek enyhébb tanulási nehézségeik vannak. A módosítás 2018. szeptember 1-jei hatálybalépésével az eddig minden tanulóra kiterjedő mentesítési lehetőséget a jogalkotó az SNI tanulóokra szűkítette és minden más, egyébként egyéni adottsága, fejlettsége alapján – a mentesítésre a korábbi szabályok értelmében – amúgy rászoruló tanuló, köztük a BTMN-tanulók a továbbiakban nem kaphatnak ilyen mentesítést. A médiában „Táigetosz-törvénynek” is címkézett jogsabály nagy sajtóvisszhangot és erőteljes kritikát kapott számos szakmai, szülői és más civil szervezettől.²⁶ Az LMP arra vonatkozó indítványát valamennyi ellenzéki párt támogatta, hogy a jogsabály-módosítás ellen Alkotmánybírósághoz forduljanak. Az Alkotmánybíróság (AB) végül felemás döntést hozott, amikor saját hatáskörben a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, a tanulási nehézségekkel küzdő gyermekek védelme érdekében, egyebekben az indítványt nem tartotta megalapozottnak és elutasította azt.²⁷

Az AB előtt támadott módosítás tehát hatályban maradt, és a döntés után, a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tantervkivételéről szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény módosította az Nkt.-t a BTMN-gyermekekre vonatkozóan. Ennek 6. §-a bevezette a BTMN-gyermekek szá-

mára a fejlesztő pedagógiai ellátást²⁸ mint új fogalmat. (A törvény indokolása a 6. §-ban hivatkozik is az AB-döntésre.)

A szakértők egy része szerint a BTMN kivezetése szakmailag támogatható lenne, de semmiképp sem úgy, ahogyan történt: az atipikus fejlődés elismert szakértője, Gyarmathy Éva szerint, ha ugyanis a BTMN megszűnik, akkor a gyermekek visszakerülnek az SNI – vagyis sokak által „fogytékosnak” kikiáltott-kategóriába. „Étől a szülők félnek, mert a között kell választaniuk, hogy a gyermekük szenved és bukdácsol, vagy fogytékosnak minősítik.”²⁹ Adorján szerint súlyos esetben nem marad más, mint hogy SNI-vé nyilvánítsák a gyermeket, ami nem jó irány. „Az SNI-státuszt ugyanis sokszor stigmaként élik meg a gyerekek, amit magukkal cipelnek az egész iskolai pályafutásuk során. Amellett, hogy ez a stigmatizáló-beskatulyázó hatás a diák továbbtanulási esélyeit is ronthatja, az SNI státusszal más nehézségek is felmerülnek. Egy SNI-s gyerek nem tanulhat mindegyik iskolában, csak ott, ahol ilyen gyerekek oktatása eleme a pedagógiai programnak. Arról nem is beszélve, hogy sokkal több állami erőforrást igényel, ezért drágább is az SNI-s gyerekek oktatása. Mindezek miatt nem túl fenntartható tendencia, ha olyan gyerekek is egyre nagyobb számban kapnak SNI státuszt, akik korábban BTMN-ként tanultak.”³⁰

Az az elképzelés, hogy a BTMN-es gyermekek osztályzás alóli felmentése a stigmatizációt csökkenti, kétes eredménnyel jár, mert egyrészt a tanulási nehézséggel küzdő gyermekek jelentős része átkerül SNI-státusba, és a tanulási nehézség megfelelő külön fejlesztés, nem tanórán kívüli módok a gyermek stigmatizált szerepét nem változtatja meg. „BTMN-es gyerekek lenni stigma. Stigma egyrészt az osztályközösség részéről, rosszabb esetben a szülők és a tanárok részéről is. A szülők szégyellik, hogy az egyébként egészséges, sokszor magas IQ szintű gyerekük tanulási nehézséggel küzd, ráadásul a kései felismerés, ugyanúgy a szülő felelőssége is, ezért az önvád is szerepet játszik.”³¹

A BTMN-csoportban tehát legfeljebb olyan „disz”-es gyermekek lehetnek, akiknél állapotuk nem éri el a tanulási zavar szintjét (tehát nem indokolt az SNI státus), hanem tanulási nehézségnek minősíthető akadályozottságuk van, ami megfelelő fejlesztési és tanítási módszerekkel korrigálható lenne. A BTMN-es gyermekek heterogén csoportjára, és többük állapotára tekintettel szakmailag nem feltétlenül indokolt az osztályzás alóli generális felmentés, amely azonban csak akkor lenne mellőzhető, ha emellett biztosítják a BTMN-es gyermekek megfelelő tanórán kívüli, egyéni fejlesztését. Tehát az osztályzás alóli felmentés kivezetésének van szakmai alapja, de mindez az iskolai tananyag átalakítása, az egyéni fejlődési utakat követő értékelésre való áttérés, a gyermekek és a pedagógusok terheinek a csökkentése, a pedagógusok továbbképzése (a tanulási nehézség, zavar első jeleinek felismerésére, a viselkedési problémák, családi konfliktusokkal való szembe-sülés kezelésére) nélkül csak további feszültségek, és sok gyermek iskolai kudarcainak forrása lehet.³²

Jogszába szerint a szakértői véleményt rendszeresen felül kell vizsgálni, ennek pontos idejét a szakértői vélemény tartalmazza. Az első szakértői véleményt kö-

vetően egy évvel, majd rendszerint két évenként kell a gyermeket ismét megvizsgálni. A köztes időben is kezdeményezhető a felülvizsgálat, ez az ún. rendkívüli felülvizsgálat. Erre javaslatot tehet a gyermeket ellátó óvoda, az iskola, de a szülő is. A státusból való kikerülés ugyanakkor a fent említett elemek nélkül nem képzelhető el.

4.2. A KORAI FEJLESZTÉS HOZZÁFÉRHETŐSÉGE

Az SNI diagnosztikájának fontos szerepe van abban, hogy a gyermekek időben hozzájuthassanak a korai fejlesztéshez (0–3, illetve 0–6 év közötti fejlesztés). Magyarországon ezt a feladatkört a járási, illetve megyei szintű szakértői bizottságok látják el. Ha egy gyermeknél az eltérő fejlődés gyanúja felmerül, a pedagógiai szakszolgálat szakértői bizottsága illetékes ennek megítélésében. Itt sor kerülhet a BTMN/SNI megállapítására vagy kizárására és az ehhez kapcsolódó felülvizsgálatokra. A BTMN-tanuló a köznevelési törvény alapján fejlesztő foglalkoztatásra jogosult, ami kizárólag integrált oktatás keretében valósítható meg. Ha a tankerületi szakértői bizottság megítélése szerint a gyermeknél a SNI valószínűsíthető, akkor a megyei/fővárosi, illetve országos illetékességbe tartozó szakértői bizottságban működő szakértői csoportok átfogó vizsgálatokat végeznek. Ezután megállapítják, kizárják, esetleg felülvizsgálják az értelmi vagy tanulásban akadályozottság tényét, meghatározzák a fejlesztés irányát. A szülőkkel egyeztetve kijelölik a fejlesztés színhelyét, ami történhet integráltan, de külön gyógy-pedagógiai szakintézményben is.

Nehézséget jelent, hogy az ellátás súlypontja Budapest, ahová a kora gyermekkori intervenciók ellátására szoruló gyerekek több mint 50%-a koncentrálódik. Az intézményes ellátás választéka (és a helyi ellátás elégtelensége) miatt nagy távolságból is felutaznak a családok, sokszor jelentős anyagi terhet magukra véve.³³ A kora gyermekkori intervenciók rendszerben komoly problémát jelent a szakember-ellátottság hiányossága is. Az egészségügyi ellátás területén kritikusan alacsony a feladatokhoz mért csecsemő- és gyermekszakorvosok száma.³⁴

Az utóbbi néhány évben a különböző ágazatok égisze alatt lezajló kutatások, (uniós) fejlesztési projektek eredményei ráirányították a figyelmet a kora gyermekkori intervenció fontosságára. A kormányzat figyelme is erre fordult: 2016–2018 között a kormány miniszteri biztost nevezett ki, a korai fejlesztés támogatására, a téma elismert szakértőjét, Czeizel Barbarát a Budapesti Korai Fejlesztő Központ vezetőjét,³⁵ és uniós fejlesztési forrásokból több mint 5 milliárd forint keretösszeggel támogatja a korai fejlesztést.

4.3. A FÉLREDIAGNOSZTIZÁLÁS KÉRDÉSKÖRE – SZEGREGÁCIÓ

A közoktatási törvény 2003-as módosításának indoklása szerint „a közoktatás jelenlegi működése nem csökken-ti, hanem újratermeli a társadalmi esélykülönbségeket. Azok közé az országok közé tartozunk, amelyek közokta-

tási rendszere a legtöbbet növeli a gyerekek induló hátrányait. A magyar közoktatás szelektivitása jelentős mértékű. Közoktatásunk jelenleg számos lehetőséget biztosít a hátrányos helyzetű, köztük a roma tanulók elkülönítésére. Visszaélve a jog által nyújtott lehetőségekre például a »más fogyatékosná nyilvánítás« a roma tanulók szegregálásának egyik legfontosabb formájává vált. A hazai roma gyerekek egyötöde az enyhe értelmi fogyatékos tanulókat fogadó iskolákban folytatja a tanulmányait. A hátrányos helyzetű tanulók között nyolcadrésznyi arányban vannak – többi társukhoz viszonyítva – azok, akik sikeres nyelvvizsgát tudnak tenni.³⁶

A 2000-es évek elején végzett kutatásokból kiderült, hogy a gyógypedagógiai tagozatok a halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) és különösen a roma tanulók iskolai szegregációjához hozzájárultak. Az alacsonyabb roma arányú iskolákban gyakran a roma tanulók többsége a gyógypedagógiai osztályokba járt, és a homogén roma osztályok többségét is az eltérő tantervű tagozatokon működő osztályok alkották. A 2003-as intézkedések (pl. ÚPP felülvizsgálatai) hatására csökkenni kezdett az enyhe fokban értelmi fogyatékosnak minősített gyermekek száma, viszont jelentősen megnőtt az egyéb SNI kategóriák (tanulási részképességzavar, magatartási zavar stb.) létszáma – összefüggésben azzal a finanszírozási gyakorlattal, amely az ilyen tanulók után járó megemelt normatíva folyósítását a szakértői bizottságok minősítéséhez, vagyis a diagnózishoz és nem a SNI-gyermekeknek nyújtott speciális szolgáltatásokhoz kötötte.³⁷

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) mérföldkönek tekinthető 2013-as Horváth és Kiss kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében elmarasztalta Magyarországot, és megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 1. sz. Kiegészítő Jegyzőkönyve 2. cikkének az EJEE 14. cikkével együttes sérelmét. A per tárgyát két roma fiatal indokolatlan fogyatékosnak minősítése és speciális iskolába helyezése képezte. Az EJEB szerint „több évtizedre visszanyúló hagyományai vannak Magyarországon a roma tanulók félrediagnosticsztizálásának, ezért Magyarországnak változtatnia kell ezen a gyakorlaton”. A bíróság rámutatott arra is, hogy éppen ez a gyakorlat vezet a roma tanulók elkülönítéséhez, és hogy olyan oktatásban részesültek, amely a társadalmi beilleszkedésüket megnehezítette. Az EJEB ítélete kimondta, hogy a roma gyerekek a speciális általános és szakiskolákban, amelyekbe a kérelmezők is jártak, felülreprezentáltak, és hogy a roma gyerekek általánosan aránytalan mértékben jártak speciális iskolákba Magyarországon, amelynek oka, hogy őket rendszerszinten indokolatlanul nyilvánították értelmi fogyatékosnak. Az ügyben felmerült adatokat nem vitatta a magyar Kormány. Az EJEB prima facie közvetített diszkriminációt állapított meg. A Kormánynak azt kellett bizonyítania, hogy a különbségtételnek nem voltak aránytalanul hátrányos hatásai. Az EJEB elfogadta a Kormány érvelését, miszerint a speciális iskolák fenntartásával az volt a célja, hogy megoldást találjon a speciális nevelési igényű gyerekek számára. Azt is elismerte, hogy a magyar hatóságok számos intézkedést hoztak annak érdekében, hogy indokolatlanul ne kerülje-

nek gyerekek speciális iskolákba. Ennek ellenére a bíróság osztotta az Európa Tanács egyéb szerveinek aggodalmát a speciális iskolában oktatott alacsonyabb szintű tananyaggal és e rendszer okozta szegregációval kapcsolatban.³⁸ Megjegyzendő, hogy az ítélet a roma gyermekek félrediagnosticsztizálásából fakadó szegregációt találta jogellenesnek, ugyanakkor nem tekintette explicit annak az értelmi fogyatékossgal élő gyermekek intézményes elkülönítését.

5. PROBLÉMATÉRKÉP AZ ALAPJOGVÉDŐ INTÉZMÉNYEK VIZSGÁLATAI NYOMÁN

Látszólagos átfedéssel foglalkoznak a sajátos nevelési igényű gyermekek jogainak érvényesülésével ezen intézmények. Az oktatási jogok biztos a kizárólag a köznevelési törvény hatálya alá tartozó kérdésekben jár el, és jellemzően tájékoztatással zárja le ezen ügyeket, míg az alapvető jogok biztos a Alaptörvényben garantált – ily módon sokkal szélesebb, a nemzetközi kötelezettségeinkből fakadó – jogok körét vizsgálja. Hazánk antidiszkriminációs hatósága, az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) pedig szintén foglalkozik a sajátos nevelési igényű gyermekekkel, védett tulajdonság (fogyatékos) alapján történő diszkrimináció esetein keresztül. Alábbiakban mintegy szemelvénytyszerűen tekintem át ezen intézmények legutóbbi éveinek joggyakorlatát.

5.1. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK JELENTÉSEI

Magyarországon a gyermekjogok érvényesülésével dedikáltan az alapvető jogok biztos (ombudsman) foglalkozik. Az ombudsman eljárását bárki kezdeményezheti, és az alapvető jogokkal kapcsolatban – panasz alapján vagy hivatalból – tudomására jutott alkotmányos viaszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, törvényben rögzített hatásköri korlátai mellett, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Az ombudsman a vizsgálatát követően a célszerűnek tartott intézkedést – a hatáskörét szabályozó törvény keretei között – maga választja ki. Ajánlást tehet a viaszasságot előidéző szerv felügyeleti szervének az alapvető jogokkal kapcsolatos viaszasság orvoslására, vagy kezdeményezheti az érintett szerv vezetőjénél a viaszasság orvoslását. Indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál a jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatát, kezdeményezheti ügyési óvás benyújtását, felelősségre vonásra irányuló eljárást, vagy szabálysértési, illetve fegyelmi eljárás megindítását, és büncselekmény észlelése esetén köteles büntetőeljárást kezdeményezni. Javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnek a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, és végső intézkedésként az egyébként nem rendezhető ügyet – éves beszámolója keretében – az Országgyűlés elé terjeszti.³⁹

Az ombudsmanhoz rendszeresen érkeznek SNI-gyermekek helyzetével kapcsolatos panaszbeadványok.

A biztos az SNI gyermekek óvodai ellátásával összefüggésben négy konkrét panaszügyet egyesítve folytatott átfogó vizsgálatot,⁴⁰ amelyben megállapította, hogy a hazai köznevelés rendszerében nem érvényesül

az a követelmény, hogy a sajátos nevelési igényű, fogyatékkal élő óvodásokat inkluzív módon neveljék. A köznevelési törvény és az Országos Fogyatékosügyi Program szabályozása nem kapcsolódik egymáshoz, és hiányoznak a személyi feltételek is. Megállapította, hogy az állam nem tesz eleget a fogyatékossgal élő gyerekek kiemelt védelmével kapcsolatos jogvédelmi kötelezettségének, nincs tekintettel a CRPD által rögzítettekre sem. A jelentés elismeri, hogy – elsősorban jogalkotás keretében – több intézkedés történt az integrált óvodai nevelés feltételeinek javítása érdekében, de az egyedi ügyek továbbra is rendszeresen a feladatellátás személyi hiányosságait hozzák felszínre. Az ellátást nehezíti az is, amikor az intézmények a többi szülő ellenállására hivatkoznak, ahelyett, hogy megfelelően tájékoztatnák, célirányos érzékenyítésben részesítenék őket az inklúzió lényegéről.

A panaszbeadványokban számos alkalommal sérelmezik szülők, nagyszülők, hogy a családban élő SNI-gyermek nem kapja meg a szakértői bizottság szakvéleményében meghatározott fejlesztést. Számos esetben a panaszban érintett pedagógiai intézmény azért nem tudja biztosítani a javasolt szükséges fejlesztést, ellátást a gyermek számára, mert nincs elérhető megfelelő szakember, például gyógypedagógus,⁴¹ szurdopedagógus,⁴² több panaszban előforduló probléma a sajátos nevelési igényű gyermek otthona és az oktatási intézmény közötti szállítás megoldatlansága⁴³ (a vizsgálatok során kapott válaszok többségében a szállítócégek jelentős kapacitáshiánnyal küzdenek)⁴⁴. Az ombudsman megállapította, hogy az SNI-gyermekek iskolába való eljutását akadályozó, azt ellehetetlenítő feltételek az érintett tanulók oktatáshoz való jogával összefüggő súlyos sérelmet idéznek elő és sértik az esélyegyenlőség és a gyermek legfőbb érdekei figyelembevételének elvét, amelyeket a Gyermekjogi egyezmény rögzít.⁴⁵ Az iskolába való utaztatás elégtelensége miatt két egyedi ügyben is felmerült a kollégiumi ellátás igénybevételének lehetősége, ugyanakkor az ombudsman hangsúlyozta, hogy a kollégiumi elhelyezés – amely az Nkt.-ben rögzített két eset kivételével önkéntes – az SNI-gyermekek kötelező felvételt nyújtó iskolába való utaztatás elégtelenségét nem pótolja. Felmerült olyan eset is, amikor SNI miatt magántanulóként tanulmányokat folytatók számára biztosítandó egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs és rehabilitációs foglalkozások nem megfelelő biztosítását sérelmezték.⁴⁶

Az ombudsman 2017-ben átfogó vizsgálatot indított panasz alapján, amely szerint számos súlyos és halmozottan fogyatékos gyermek szülője szembesül azzal, hogy a gyermekek számára – személyi és tárgyi feltételek híján – nem hozzáférhető az alapfokú oktatás.⁴⁷ A panaszban hivatkozott kutatás szerint a 3500-4000 gyermek közül minden harmadik fér csak hozzá az Nkt. által garantált oktatáshoz. Mások mellett a biztos megállapította, hogy a súlyos, halmozott fogyatékossga a pedagógiai megsegítés, nevelés, oktatás, fejlesztés szempontjából sajátos nevelési igényként jelentkezik, az Nkt. mégsem sorolja oda, amely e gyermekek vonatkozásában a jogbiztonság követelményét sérti. Hasonlóképpen az ombudsman szerint a gyermekek állapot-

felmérésére vonatkozó jogszabályi rendelkezés nem kellően részletes, és hiányzik a diagnosztikus protokoll is. Oktatásukhoz való hozzáférhetőséget megalapozó szakértői bizottsági eljárás feltételrendszere hiányos, nem teszi lehetővé a valós képzési hely és fejlesztési idő pontos meghatározását sem. Hiányoznak továbbá fejlesztő nevelés-oktatáshoz a személyi és tárgyi feltételek (ideértve az iskolába eljutást is), illetve az állapotuknak megfelelő szakirányú felsőfokú képzések. Ezek a hiányosságok az oktatáshoz való jog és az egyenlő bánásmód követelményének sérelmén túl, a CRPD és a CRC rendelkezéseiből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeket is sértik.

Számos vizsgálat érintette az óvodáskorú SNI-gyermekeket, akiknek állapota miatt – személyi és/vagy tárgyi feltételek hiányában – nem hozzáférhető az óvodai nevelés.⁴⁸ Volt olyan eset is, amikor az integráltan nevelhető gyermek ellátását a lakóhely szerinti önkormányzati óvoda nem tudta biztosítani, és évekkel később kötötte meg a feladatellátáshoz szükséges köznevelési szerződést,⁴⁹ egy másik önkormányzat pedig az integrált óvodai nevelési feladata ellátásából önkényesen zárta ki a sajátos nevelési igényű kisgyermeket, anélkül, hogy az ellátásukról más formában gondoskodott volna.⁵⁰

Az ombudsmani vizsgálatok rendszeresen kitérnek arra, hogy az Nkt. rögzíti a kiemelt figyelmet igénylő tanulók körét és jogait, amely azt jelenti, hogy az e körbe tartozó gyermekek sajátos tulajdonságuk, helyzetük, állapotuk miatt az átlagostól eltérő foglalkozást, figyelmet, speciális szakértelmet, eszközöket és felszerelést igényelnek. Az ombudsman következetesen felhívja a figyelmet arra is, hogy a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének garantálása érdekében született meg a Fot., amelynek alapelvei a jogrendszer egészében, így a köznevelés alrendszerében is érvényesek.

Az ombudsman foglalkozott az oktatás pedagógiai feltételeinek hiányával és szakértői bizottságok szerepével, jelentésben rögzítve, hogy az alulszabályozott fejlesztő nevelés-oktatás könnyen válik a súlyos egyenlőtlenségektől és egyenlenségektől terhelt közoktatási rendszer eszközzé. Mivel a fejlesztő nevelés-oktatás mint köznevelési kategória egyfelől alacsony pedagógiai létszámot takar, másfelől pedig tartalma rugalmasan szabályozható, alkalmas arra, hogy az oktatási rendszerben szelepfunkciót töltsön be. Ez azt jelenti, hogy azok a fogyatékos gyermekek, akik az iskolai szolgáltatásokhoz közeli lakóhelyen élnek, utaztatásuk megoldható, inkább heti 20 órás csoportos, iskolai keretek között teljesítendő fejlesztő nevelés-oktatást kapnak, míg azok, akik az iskolától messzebb élnek, nagyobb eséllyel teljesítik a tankötelezettségüket családi vagy bentlakásos intézményi keretek között. Azt, hogy a gyermek milyen szolgáltatást kap, nem a diagnózisa és a személyi szükségletei határozzák meg, hanem az oktatási rendszerben hozzáférhető kínálat.⁵¹

Az ombudsman több vizsgálatában⁵² foglalkozott a kettős – speciális és különleges – szükségletű gyermekek gyermekvédelmi szakellátásának hiányosságaival. Az egyik vizsgálatában érintett panasz szerint a gyermekvédelmi intézményben élő enyhe értelmi fogyaté-

kossággal élő, speciális szükségletű gyermek egy éve nem járt iskolába, mert a gyermekvédelmi gyám nem teljesítette a tankötelezettségét. A vizsgálat ismét alátámasztotta az ún. rendszerbántalmazást, mivel a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézmények nincsenek sem tárgyi, sem személyi feltételeikben felkészülve a kettős szükségletű gyermekek ellátására, hiányos a gyermekek pszichiátriai ellátása és megoldatlan az oktatásuk is.

5.2. AZ OKTATÁSI JOGOK BIZTOSÁNAK GYAKORLATA⁵³

Az oktatási biztos sajátos „öszvér intézmény” a hazai jogrendben, aki bizonyos értelemben hasonló – de jóval szűkebb – feladat- és hatáskörrel rendelkezik, de főként függetlenségének hiánya okán mégsem ombudsman. Az oktatási miniszter a posztot a 40/1999. (X. 8.) OM rendelettel⁵⁴ hozta létre a gyermekek, a tanulók, a hallgatók, a kutatók, a pedagógusok, a szülők és közösségeiket illető, az oktatással kapcsolatos állampolgári jogok érvényesítésének biztosítására, arra az esetre, ha egy határozat, intézkedés, illetve ezek hiánya oktatási jogokat sért, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyt idézi elő. Az oktatási jogok biztos működése során a minisztérium szervezetében kizárólag a miniszternek tartozik felelősséggel. Alaposnak ítélt beadvány esetén egyeztetést kezdeményezhet, a beadványban foglaltakat nyilatkozattételre elküldi annak az intézménynek vagy magánszemélynek, aki a sérelmezett döntést hozta, illetve elmulasztotta vagy a feleket írásban felkéri álláspontjaik közelítésére és a kérdés rendezésére. Amennyiben az intézmény vagy magánszemély a jogsértést vagy annak veszélyét saját hatáskörében nem szünteti meg, az oktatási biztos kezdeményezi annak megszüntetését. Amennyiben az oktatási biztos úgy véli, hogy a kezdeményezés nem vezetett eredményre, ajánlást fogalmaz meg az intézmény és annak felügyeleti szerve felé.

Az oktatási jogok biztos is kiemelten – éves beszámolójában külön fejezetben – foglalkozik a sajátos nevelési igényű tanulókkal, azonban áttekintve az elmúlt évek kapcsolódó gyakorlatát, elsősorban tájékoztatást nyújtott ezekben az esetekben a hozzá fordulónak. Sok esetben azzal kapcsolatban éltek panasszal a szülők, hogy az iskola, illetve a pedagógusok nem veszik figyelembe szakértői véleményében foglalt javaslatokat, ilyen módon előfordul, hogy az előírt fejlesztések mellett a nevelési-oktatási javaslatok, a kedvezmények sem biztosítottak a tanulók számára.⁵⁵ Előfordult, hogy azt sérelmezték, az oktatás során a pedagógusok nem veszik figyelembe az értékelés és minősítés alóli mentesítésre irányuló javaslatot,⁵⁶ az érettségi vizsgákat érintően szintén több panasz érkezett hasonló problémával.⁵⁷

Számos beadvány a szakértői bizottságok munkáját sérelmezte, például azt, hogy a gyermek vizsgálatához nem volt elérhető szakértő,⁵⁸ illetve több esetben a kijelölt intézmény tárgyi-személyi feltételei voltak hiányosak (pl. utazó gyógypedagógus esetleges elérhetősége).⁵⁹

5.3. AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG (EBH) JOGGYAKORLATA⁶⁰

Az EBH működésének az Ebktv.-ben meghatározott célja a hatékony jogvédelem biztosítása a hátrányos megkülönböztetést elszenvedők számára. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetén a jogában sértett fél kérelmére, vagy a törvényben meghatározott esetekben hivatalból lefolytatja a hatósági eljárást annak megállapítása érdekében, hogy történt-e hátrányos megkülönböztetés. Amennyiben az eljárás során bebizonyosodik, hogy sértült az egyenlő bánásmód követelménye, a törvényben meghatározott szankciót alkalmaz. A panaszok vizsgálata során főszabályként tárgyalást tart annál a települési önkormányzatnál, amelynek területén a kérelmező lakik. A jogaiban sértett személyek, és csoportok védelmében a hatóság élhet közérdekű igényérvényesítési jogával, és munkajogi, személyiségi jogi pert indíthat. A hatóság véleményezi az egyenlő bánásmódot érintő jogszabályok tervezeteit, javaslatot tesz kormányzati döntésekre, jogi szabályozásra.

A biztosok által vizsgált ügyekhez hasonlóan az EBH-hoz is sok olyan panasz érkezik, amelyben szülők sérelmezik, hogy SNI-gyermekek egyáltalán nem, vagy nem megfelelő minőségű óvodai vagy iskolai ellátást, fejlesztést kap. Előfordult, hogy a szakértő által kijelölt intézmény nem biztosította az előírt ellátását a gyermeknek, és arra is volt példa, hogy nem fogadta a gyermeket az intézmény. Vizsgált a hatóság olyan eseteket is, amelyekben a szakértő nem jelölt ki a gyermek számára megfelelő oktatási intézményt. A hatóság egy ügyben a bepanaszolt általános iskolát elmarasztalta, mert a gyermekek számára két és fél hónapon keresztül nem biztosította a szakértői véleményben előírt fejlesztést.⁶¹

Egy másik ügyben, beszéd fogyatékosága miatt SNI-s gyermek – a kérelem szerint – nem kapta meg a szakértői véleményben számára előírt heti három óra gyógypedagógus által végzett fejlesztést. Az ügyben megállapítható volt, hogy a becsatolt szakértői vélemények alapján a gyermek beszéd fogyatékoságára tekintettel rendelkezett az Ebtv. 8. § g) pontja szerinti védett tulajdonsággal (fogyatékoság). Megállapítható volt az is, hogy a gyermek – annak ellenére, hogy fogyatékoságát megállapították – nem részesült a szakértő által előírt fejlesztésben. Az eljárást lezáró döntésében a hatóság megállapította, hogy a bepanaszolt szervek mindegyike megsértette az egyenlő bánásmód követelményét.⁶² A fenti esethez hasonló ok miatt marasztalta el a települési önkormányzatot egy másik ügyben a hatóság, amelyben a szülő panaszra szerint az önkormányzat nem biztosította enyhe értelmi fogyatékos, látássérült gyermeke számára az óvodai ellátást.⁶³ Beadványában a szülő azt panaszolta, hogy az SNI, autista, évek óta gyógyszeres kezelés és pszichiátriai gondozás alatt álló gyermeke a számára kijelölt iskolában nem kapta meg az állapotának megfelelő ellátást.⁶⁴ Egy ügyben a panaszos előadta, hogy gyermeke beszéd fogyatékos, és már 3 éve nem kapja a szakértői véleményben leírt fejlesztéseket, az oktatási intézmény nem biztosította a szakér-

őli véleményben foglalt heti 3 logopédiai (dadogásterápiával) és heti 1 pszichológiai megsegítést. A hatóság eljárása végül egyezséggel zárult.⁶⁵ Szintén egyezséggel zárult az az ügy, amelyben a kérelmező azzal a panasszal fordult a hatósághoz, hogy az eljáró szakszolgálat sajátos nevelési igényű gyermekének 2019. augusztusi vizsgálati véleményében nem jelölt ki megfelelő ellátást nyújtó intézményt, ezáltal a javasolt speciális fejlesztéseket sem kapja meg.⁶⁶

Egy másik eljárásban az autizmus spektrum zavarban szenvedő, illetve meghatározott mértékű értelmi fogyatékossággal élő, tömegközlekedési eszközön nem utaztatható kiskorú gyermekek esetében a helyi tankerület illetékességi területén nem volt olyan oktatási intézmény, amely a gyermekek fogadására alkalmas lett volna. A gyermekek ezért a fővárosba jártak a szakértői bizottság által kijelölt iskolába. A helyi tankerület az előző tanévben kislusszal oldotta meg a gyermekek szállítását, a következő tanévben azonban már nem biztosította ezt.⁶⁷

Az alapjogvédő Intézmények tevékenységének áttekintését követően az látszik, hogy az EBH-t leszámítva, amely hatóságként érdemi döntéseiben szankcionálhat is (pl. a jogszértő cselekmény folytatásától eltilthat, ötvenezertől hatmillió forintig terjedő pénzbírságot szabhat ki), a két ombudsman intézmény a „soft law” területén marad, csupán ajánlást tehet a vizsgált intézményeknek, és az ajánlásában foglaltak betartása a címzetten múlik.

6. ÖSSZEGZÉS

Az SNI és BTMN gyermekek helyzetével kapcsolatos alapjogi szempontú vizsgálódás arra enged következtetni, hogy a gyermekek alapvető jogai „papíron” meg-

felelően, a legmagasabb szintű jogszabályokban, így az Alaptörvényben, és a hazánkban hatályos nemzetközi egyezményekben, és kellő részletszabályokban garantáltak – kivételt képez ez alapján a gyermekvédelemben ún. kettős szükségletűnek tekintett gyermekek helyzete és ellátása.

Az alapjogvédő Intézmények joggyakorlatának – és kapcsolódóan az ENSZ-bizottságok ajánlásainak – áttekintését követően azonban világosan kirajzolódik a jogszabályban a gyermekek jogaként rögzített ellátás, fejlesztés tárgy-személyi feltételeinek hiányosságai, amelyek nemcsak a gyermekek alapvető jogainak sérelmét okozzák, hanem egyéni esetekben társadalmi mobilitásukat is jelentősen befolyásolják. Azzal, hogy nem férnek hozzá egyenlő eséllyel a szükséges, jó minőségű oktatáshoz, segítve képességeik kibontakozását – különösen, ha nem Budapesten vagy más nagyvárosban élnek – és a számukra kijelölt speciális fejlesztéshez, az őket nevelő családokat komoly anyagi-lelki teher sújtja, és ezáltal akadályok gördülnek az elé is, hogy később továbbtanulhassanak, és megfelelő munkát vállalhassanak.

L. Rítók Nóra úgy fogalmaz egy helyütt, hogy „az SNI gyerekek helyzete a mai magyar oktatási rendszer egyik sötét foltja. Különösen elkeserítő a helyzet az ország leszakadó régióiban, ahol a szegénységtényezők halmozódnak, és az oktatás sem tudja betölteni megfelelően a funkcióját. Az intézményrendszer szakemberhiánya pedig meghatározó, nincs ma, aki olyan fejlesztést tudna adni a gyerekeknek, amire szükségük van. Ha »csendes« az SNI gyerek, többnyire végiggörgetik a rendszeren, és lényeges változás nélkül, papíron lezárt eredménnyel kerül ki az iskolából. Ha problémásabb, akkor általában magántanulói státusz a vége, az eredmény pedig ugyanaz, csak befejezetlen iskolával.”⁶⁸

Jegyzetek

* A szerző köszönetet mond a szakmai konzultációt dr. Bene Beátnak (AJBH) és dr. Gurbai Sándornak (Validit Alapítvány). A tanulmány a Társadalomtudományi Kutatóközpont Család- és Társadalomtudományi Kutatóközpont megbízásából és támogatásával készült.

1 <http://coevecsoport.blogspot.com/2018/08/kozoktatlanok-javaslat-az-unibtmn-es-23.html> (2020.09.30).

2 Mátai Erika: Óvodapedagógusok sajátos nevelési igényű gyermekek integrációjával kapcsolatos attitűdjének vizsgálata. In: *Sajátos nevelési igényűek – méltányos pedagógia*. Konferenciakötet II. (szerk. Kovácsné Tóth Tímea). Savaria University Press, 2016. 8. o.

3 A gyermekvédelem a speciális és a különleges (illetve a kettős) szükségletű gyermek fogalmát ismeri. Ennek alapján otthoni nyújtó ellátás keretében különleges ellátást kell biztosítani a tartósan beteg, a fogyatékos, a három év alatti gyermek számára és speciális ellátást kell biztosítani, a súlyos személyiségfejlődési, érzelmi-életi és impulzuskontroll-zavarokkal küzdő, illetve súlyos pszichotikus vagy neurotikus tüneteket mutató gyermek (a továbbiakban együtt: súlyos pszichés tüneteket mutató gyermek), a súlyos magatartási és beilleszkedési zavarokat vagy súlyos antiszociális viselkedésműveket

tanúsító gyermek (a továbbiakban együtt: súlyos diszociális tüneteket mutató gyermek) az alkohol, drog és egyéb pszichoaktív szert használó gyermek (a továbbiakban: pszichoaktív szert használó gyermek), az emberkereskedelemben feltételezett áldozatává vált gyermek számára. A gyermekek védelméről és a gyárműgyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 53. §.

4 A sajátos nevelési igény definíciója a már hatályát veszített közoktatási törvény 121. § (1) bekezdése szerint az volt, hogy „az e törvény alkalmazásában sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló az a gyermek, tanuló, aki a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye alapján a) testi, érzékszervi, értelmi, beszéd-fogyatékos, autista, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, b) pszichés fejlődési zavarai miatt a nevelési, tanulási folyamatban tartósan és súlyosan akadályozott (pl. dyslexia, dysgraphia, dyscalculia, mutizmus, kóros hyperkinetikus vagy kóros aktivitászavar”. L. erről bővebben pl. Utolsó Paddból Program, NEFMI: <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi-eselyegyenloseg/utolso-paddbol-program> és http://epa.oszk.hu/03000/03047/00027/pdf/EPA03047_gyosez_2004_4_257_266.pdf (2020.09.30).

6 L. a programról és értékeléséről https://gyerekeselyi.tk.mta.hu/uploads/files/Heterogenitas_vizsgalat_BK_2018_honlap_veg_MM.pdf (2020.10.04).

7 A „disz-ek”, a tanulási nehézségek altípusai. A diszlexia a nyelvel, a beszéddel és az olvasás-tanulással kapcsolatos részképességek zavarai. A diszgráfia írászavar, a diszkalkulia pedig számolási zavar.

8 Erőss Gábor – Kende Anna: Sajátos nevelési igényű közpolitikák, tudományok, gyakorlatok. *Educatio* 2010. 4. sz. 627 o.

9 2/2005. (III. 1.) OM rendelet a Sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a Sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról.

10 A módosítás alapján „sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló az a gyermek, tanuló, aki a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye alapján a) testi, érzékszervi, értelmi, beszéd-fogyatékos, autista, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének organikus okra visszavezethető tartós és súlyos rendellenességével küzd, b) a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének organikus okra vissza nem vezethető tartós és súlyos rendellenességével küzd”. 2007.

