



EMBERI ERŐFORRÁSOK  
MINISZTERIUMA  
OKTATÁSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

|                               |                |
|-------------------------------|----------------|
| ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG              |                |
| Ügyszám: II/1262 - 4/2017.    |                |
| Érkezett: 2017 SZEPTEMBER 20. |                |
| Példány: 1                    | Kezelőiroda: 1 |
| Melléklet: 0 db               | 5              |

Iktatószám: 41454-3/2017/KOZNEVIG

Hiv. szám: II/1262-3/2017  
Ügyintéző: dr. Madarász Hedvig  
Tel.szám: +36 (1) 795 54613  
Melléklet: -

Alkotmánybíróság  
Budapest  
Pf. 773.  
1535

**Tárgy:** az Alkotmánybíróság II/1262-3/2017. számú végzésével – a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 56. § (1) bekezdés 'sajátos nevelési igényű' szövegrésze és 97. § (1a) bekezdése elleni utólagos normakontroll – kapcsolatos álláspont megküldése

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 56. § (1) bekezdés 'sajátos nevelési igényű' szövegrészeinek beiktatása és 97. § (1a) bekezdése a beilleszkedési tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók vonatkozásában az egyes tantárgyak, tantárgyrészek értékelése alóli felmentés és szöveges értékelés 2018. szeptember 1. napjával kezdődő, kifutó rendszerű kivezetéséről rendelkezik.

1. A módosítás tartalmát illetően a következő szempontok jöttek számításba. A sajátos nevelési igény (a továbbiakban: SNI) és a beilleszkedési tanulási, magatartási nehézség (a továbbiakban: BTMN) elhatárolása és kezelése kiemelt kérdés. Az SNI a fogyatékoságok (és a „fogyatékoság-súlyosságú” úgynevezett „zavarok”) köznevelési megnevezése és csoportja, a BTMN egy magyar sajátosság, mely a nemzetközi gyakorlatban nem ismert, egy, a fogyatékoságnál/SNI-nél enyhébb, illetve átmeneti, de problémát mutató, ugyanakkor a „normál” tartományba tartozó kategória.

A nemzetközi gyakorlat (különböző megnevezésekkel ugyan, de) a fogyatékos – nem fogyatékos elhatárolást követi és voltaképpen a magyar elhatárolás sem más ettől, annyiban differenciáltabb, hogy Magyarországon a fogyatékos/SNI kategórián túl a nem fogyatékos/nem SNI kategória tovább bontódik a BTMN és a (jogszabályokban értelemszerűen nem definiált) problémamentes alkategóriákra.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének fogyatékoságdefiníciója és az abból levezethető nemzeti fogyatékoságdefiníciók minden esetben valamely konkrét károsodást és az ebből fakadó társadalmi szerepvállalási akadályozottságot jeleznek:

- a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény szerint (az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott egyezmény – Convention on the Rights of Persons with Disabilities – nemzeti implementálása):

*„Fogyatékossgal élő személy minden olyan személy, aki **hosszan tartó** fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi **károsodással él**, amely számos egyéb akadállyal együtt **korlátozhatja** az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő **társadalmi szerepvállalását**.”*

- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény szerint:

*„Fogyatékos személy: az a személy, aki **tartósan vagy véglegesen** olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális **károsodással** – illetve ezek bármilyen halmozódásával – **él**, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő **társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja**.”*

Ezen elveket követi le a köznevelési sajátos nevelési igény/fogyatékoság/zavar (SNI) meghatározás:

- *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.*

(Kiegészítés: a törvényben jelzett „*egyéb pszichés fejlődési zavarok*” között található például a diszlexia, diszgráfia, diszkalkulia, a magatartás- és figyelemzavar.)

A fogyatékossgal kapcsolatban a World Health Organization (a továbbiakban: WHO) az alábbi – egymást követő és egymásból következő problémaszinteket határozta meg 1980-ban:

- sérülés (károsodás a szervezet szintjén),
- fogyatékossg (funkciózavar a képességek szintjén),
- akadályozottság (hátrány társadalmi szinten).

Bár a WHO 1997-ben a meghatározást annyiban korrigálta, hogy a fentieket nem lineáris ok-okozati viszonyként, hanem párhuzamos síkakként és kölcsönhatásokként értelmezi, de központi magja továbbra is a társadalmi megítélés és társadalmi hátrány.

A fogyatékossg/SNI/zavar fenti meghatározásaival szemben a BTMN nem hordoz magában funkciózavart és társadalmi akadályozottságot (és jellemzően szervezeti károsodást, organikus okokat sem).

Az Nkt. meghatározása szerint beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló: az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az életkorához viszonyítottan jelentősen alulteljesít, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzd, közösségbe való beilleszkedése, továbbá személyiségfejlődése nehezített vagy sajátos tendenciákat mutat, de nem minősül sajátos nevelési igényűnek.

A BTMN tehát egy problémát mutató, de az ép övezethez tartozó csoportot takar, az alulteljesítés oka rendkívül széles spektrumú lehet, a gyengébb (de normál tartományba eső) képességektől az éppen aktuális élethelyzetből vagy egy traumából fakadó átmeneti hatású okokig. A BTMN tanulók bár gyengébben, de a többségi követelményeknek megfelelően tudnak teljesíteni.

A BTMN az SNI-vel szemben jó prognózisú, érdemében fejleszthető vagy problémamentessé tehető, nem végleges állapot, nem olyan károsodás, mely a társadalmi szerepvállalást akadályozná. Ezen túlmenően a BTMN – az SNI-vel szemben – egy pusztán csak tüneti szintű megközelítés az SNI operacionalizálható, jól körülhatárolt specifikus oki hátterű gyűjtőfogalmaival szemben.

Az SNI, ahogyan fentebb jeleztem, egy társadalmi akadályozottságot okozó tartós vagy végleges állapot, ezzel szemben a BTMN a teljes életívén nem alkalmazható, relevanciája a köznevelésen túli életszakaszban már nincs, például a köznevelésbe újból belépő (visszalépő) felnőtt tanulóknál a tartalmi lehatárolatlanság miatt már nem is használható, nincsenek objektív paraméterei (más ágazatok, pedig, mint például egészségügy vagy szociális terület – a nemzetközi gyakorlattal megegyezően - a BTMN fogalmat és csoportot nem használják és nem értelmezik).

A BTMN kategória diagnosztikai szempontból nagyon szubjektív és tág. Fontos, hogy az átlagos képességű, bár egyes területeken kevésbé jól teljesítő tanulók inkább fejlesztésben részesüljenek, ne pedig tantárgyi mentesítésben, mert a tapasztalat szerint a tantárgyi mentesítés kevésbé kedvez az ismeretbővülésnek, felzárkózásnak.

A tanuló már a köznevelési tanulmányai során nem sajátít el alapvető tudástartalmakat, készségeket, kompenzációs technikákat (hisz a tantárgyi mentesítés miatt ezek nem érvényesülnek), alapvető hátrányba kerülnek a többi hallgatóval vagy munkavállalóval szemben. A felmentés következtében nincs számításba vehető tanulmányi eredmény sem az adott tantárgyak esetében, amely például a tanuló továbbtanulási lehetőségeit (felvételi pontszámítás) szűkíti vagy lehetetlenné teszi.

Ennek ellenére a módosítás előtti szabályozás és végrehajtási környezet csupán tüneti szinten kezelte a helyzetet, ténylegesen nem tett különbséget:

| SNI                                                          | BTMN                                                                |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés | <i>Értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés</i> |
| Segédeszköz használata                                       | Segédeszköz használata                                              |

|                                                                            |                                       |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Hosszabb felkészülési idő                                                  | Hosszabb felkészülési idő             |
| Írásbeli helyett szóbeli vizsga                                            | Írásbeli helyett szóbeli vizsga       |
| Szóbeli helyett írásbeli vizsga                                            | Szóbeli helyett írásbeli vizsga       |
| Egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs és foglalkozás (fejlesztés) | Fejlesztő foglalkoztatás (fejlesztés) |

Az értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés kivezetése a BTMN tanulók esetében a tanulók hosszú távú érdekeit szolgálják.

A törvénymódosítás kapcsán bekövetkező változtatás kizárólag a BTMN-t érinti, az SNI-t nem (tehát a diszlexiát, diszgráfiát, diszkalkuliát, autizmus spektrum zavart stb. sem). A változtatás kizárólag az értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés kivezetését hozza magával (ezt is csak kifutó rendszerben), valamennyi fentebb felsorolt többi kedvezmény továbbra is megmarad. Változatlanul megmarad továbbá az a kötelezettség is, hogy a felmentéstől függetlenül az intézménynek gondoskodnia kell arról, hogy a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak alapján a BTMN tanulót fejlesztő pedagógus fejlessze, sőt, a törvény megerősítette ezt a kötelezettséget.

Fontos kihangsúlyozni, hogy a mentesítések rendszere nem kerül ki a jogszabályból, de a jövőben csak arra a problématerületre – SNI – volna adható, amely esetében annak valós indokoltsága van. A BTMN esetében minden egyéb kedvezmény továbbra is megilleti a gyermeket, tanulót. A (fentebb a táblázatban is jelzett) kedvezményeket és fejlesztéseket az Nkt. 8. § (3) bekezdése, 27. § (5) bekezdése, 47. § (8) bekezdése, 51. § (5) bekezdése és 56/A. §-a, a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 68. §-a és 71. §-a, és a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Rendelet) szabályai garantálják.

A Rendelet értelmében, a szakértői bizottság a szakértői véleményében tesz javaslatot a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló ellátására, az ellátás módjára, formájára és helyére, az ellátáshoz kapcsolódó pedagógiai szakszolgálatok típusaira, a szükséges szakemberre és annak feladataira. A szakértői véleménynek tartalmaznia kell (többek közt)

- a beilleszkedési, a tanulási vagy a magatartási nehézségre, vagy annak kizárására vonatkozó megállapítást, az azt alátámasztó tényeket,
- a sajátos nevelési igényre, vagy annak kizárására vonatkozó megállapítást, az azt alátámasztó tényeket,
- a gyermek, tanuló nevelésével, oktatásával kapcsolatos sajátos követelményeket, fejlesztési feladatokat, a fejlesztési feladatok ellátásának javasolt időkeretét, javaslatot az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és minősítés alóli mentesítésre,
- a szükséges szakemberre vonatkozó javaslatot.

A fejlesztő foglalkoztatás a BTMN gyermekek, tanulók fejlesztését takarja, melyet fejlesztő pedagógusok látnak el. Az Nkt. és a Rendelet megfelelő garanciákat biztosít a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek ellátását, illetve a fejlesztő pedagógiát



illetően. A jelzett jogszabályok meghatározzák azon végzettségeket és szakképzettségeket is, amelyek birtokában a fejlesztő pedagógus munkakör betölthető.

Emellett az Nkt. 47. § (8) bekezdése kimondja: „Ha a gyermek, a tanuló beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzd, fejlesztő foglalkoztatásra jogosult. A fejlesztő foglalkoztatás a nevelési tanácsadás, az óvodai nevelés, az iskolai nevelés és oktatás, a kollégiumi nevelés és oktatás keretében valósítható meg.”

Ezzel harmonizálva a Rendelet 24. § (3) bekezdés b) pontja alapján: komplex pszichológiai és gyógypedagógiai ellátás keretében a pedagógiai szakszolgálati intézmény terápiás ellátást, korrektív megsegítést nyújt a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján a nevelési tanácsadás keretében fejlesztésben részesülő gyermekek, tanulók számára. Mindezek alapján tehát a BTMN gyermekek, tanulók fejlesztő pedagógiai ellátása mind a pedagógiai szakszolgálati intézmény, mind az adott óvoda, iskola keretében is megvalósítható.

Az Nkt. 2013. szeptember 1-jével hatályba lépett 8. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy az óvodai nevelés Nkt. 6. melléklet szerinti finanszírozott időkerete magába foglalja a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek fejlesztő foglalkoztatásának időkeretét, az Nkt. 27. § (5) bekezdése pedig rendelkezik arról, hogy az általános iskola, a közép-fokú iskola köteles megszervezni a tanuló heti kötelező óraszámát és az osztályok engedélyezett heti időkeret különbözete terhére a tehetség kibontakoztatására, a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatására, a beilleszkedési, tanulási nehézség, magatartási rendellenességgel diagnosztizált tanulók számára, továbbá az első-negyedik évfolyamra járó tanulók eredményes felkészítésére szolgáló, differenciált fejlesztést biztosító egy-három fős foglalkozásokat.

Jelen változtatás letisztítja továbbá a diagnosztikai tevékenységet és az ehhez kapcsolódó – immáron nem tüneti – hanem valódi szükségletalapú fejlesztési tevékenységeket. A kifutó rendszerben történő kivezetés megkezdéséig rendelkezésre álló több mint egy éves időtartam megfelelő felkészülési időt biztosít mind az e kérdéssel foglalkozó munkacsoportnak, mind a nevelési-oktatási intézményeknek és pedagógiai szakszolgálatoknak a szakmai lépések harmonizálására.

A változtatást előkészítő fentebb jelzett munkacsoport (mely több kérdéssel is foglalkozott) 2015-ben kezdte meg tevékenységét, ezen kérdésekkel 2016-tól foglalkozott. A munkacsoport eredeti tagjai:

- Magyar Gyógypedagógusok Egyesülete,
- Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmények Országos Egyesülete (EGYMI Egyesület),
- Magyar Logopédusok Szakmai Szövetsége,
- Magyar Fonetikai, Foniátriai és Logopédiai Szövetség,
- ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar,
- ELTE Gyakorló Óvoda és EGYMI,
- Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat
- ELTE Bárczi Gusztáv Gyakorló Általános Iskola,
- Országos Köznevelési Tanács,
- Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (később Klebelsberg Központ),
- EMMI Köznevelés-irányítási (később Köznevelés-igazgatási) Főosztály.

Később a munkacsoport kiegészült az alábbi fórumokkal:

- Nyugat-magyarországi Egyetem Apáczai Csere János Kar – (később jogutódlással: Széchenyi István Egyetem Apáczai Csere János Kar),
- ELTE Gyakorló Országos Pedagógiai Szakszolgálat,
- Bács-Kiskun Megyei Pedagógiai Szakszolgálat,
- Baranya Megyei Pedagógiai Szakszolgálat,
- Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Pedagógiai Szakszolgálat
- EMMI Felsőoktatásért Felelős Államtitkárság.

Mint látható, a módosítást széles körű szakmai konzultáció és alapos előkészület előzte meg.

A módosítás egyebekben nem önmagában álló, hiszen – ugyanezen munkacsoport tevékenységének köszönhetően 2017. szeptember 1-jétől (azaz egy évvel a BTMN felmentések kivezetése előtt) már hatályba lép a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II: 26.) EMMI rendeletnek azon módosult szabálya, mely egyes korai (nyelv- és beszéd) szűréseket 5 éves korról három éves korra szállít le, a problémák mihamarabbi felismerése és terápiába vétele érdekében, továbbá a logopédiai munkacsoport tovább tevékenykedik az eddigi megsegítések differenciálásán.

Ezen túlmenően a két éve lezárult TÁMOP 3.4.2.B kiemelt projekt keretében jelentős eszközbeszerzési és teszt- (illetve fejlesztőeszköz-) beszerzési elem is volt, továbbá megemlítendő az ELTE Gyakorló Országos Pedagógiai Szakszolgálat eszközbeszerzési céltámogatása, mely modern eljárások tudományos célú, felsőoktatási klinikai kipróbálását szolgálja.

A fentiekén túl a jelenlegi pályázatos projektjeink közül az EFOP 3.1.6. projekt is részben e célokat szolgálja, melynek célcsoportjai a

- súlyos és halmozottan fogyatékos gyermekek fejlesztő nevelés-oktatását végző intézmények,
- utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózatok,
- pedagógiai szakszolgálatok.

E projektnél a felhívás meghirdetésekor a támogatásra rendelkezésre álló tervezett keretösszeg 6,98 milliárd Ft. A támogatható tevékenységek közt szerepel egyebek mellett eszközbeszerzés, illetve specifikus tanfolyamokon, akkreditált továbbképzéseken való részvétel támogatása.

A jelenlegi módosítást az Oktatási Jogok Biztosa támogatta, megítélése szerint a módosítás jogsérelmet nem okoz, az Alapvető Jogok Biztosa, a Magyar Tudományos Akadémia és a Nemzeti Pedagógus Kar a BTMN tanulók felmentésének kivezetése ellen egyik jelzett fórum sem emelt kifogást.

A jelzett munkacsoport továbbra is aktívan tevékenykedik. Jelenleg készíti a köznevelési intézmények számára megküldendő szakmai segédanyagokat, áttekinti a végrehajtási rendeleti szabályokat, illetve megkezdődött e tárgykörben a szervezése négy országos szakmai fórumnak is.

2. Az indítvány egyes megállapításai tekintetében tartom szükségesnek hangsúlyozni a következőket. Az indítványozók álláspontja szerint az Nkt. módosítása sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében elismert jóhírnévhez való jogot, mivel a tanulóknak az általános kritériumok alóli mentesülés egyetlen lehetősége a fogyatékoság/zavar (sajátos nevelési igény)

nyílt felvállalása marad és így számos tanuló lesz kénytelen az iskola közössége előtt vállalni ezeket a zavarokat.

Álláspontunk szerint önmagában az a jogszabályi rendelkezés, amely eddig is létezett – miszerint létezik sajátos nevelési igényű és beilleszkedési, tanulási magatartási nehézséggel küzdő tanuló – nem eredményezi az ilyen tanulók hátrányos megítélését, így ezáltal az egyes tanulók jóhírnevének sérelmét.

A sérelmet csak az objektív valóságnak meg nem felelő szabályozás valósíthatná meg, amennyiben a sajátos nevelési igényű vagy a beilleszkedési, tanulási, magatartási zavarral küzdő tanulók számára nem tenné lehetővé a köznevelés rendszere, hogy számukra biztosításra kerüljön a megfelelő fejlesztő foglalkozás, illetve a fogyatékosságuk, pszichés zavaruk esetén, arra tekintettel tanórai foglalkozás alóli mentesítésük.

A jóhírnév sérelme, amelyre a beadványozó hivatkozik, álláspontunk szerint akkor valósul meg, amikor a tanuló tekintetében a személyét sértő, ezáltal hátrányos megítélésre alkalmas szabályozás történik. Jelen szabályozás esetében ez nem valósul meg, hiszen annak megítélése, hogy a tanuló sajátos nevelési igényű vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási zavarral küzdő tanuló jogszabályban meghatározott végzettségű, szakképzettségű szakértőkből álló szakértői bizottság által kerül megállapításra objektív vizsgálati módszerek alkalmazásával.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:45. § (2) bekezdése szerint a jóhírnév megsértését jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó és e személyt sértő, valótlan tényről állít vagy híresztel, vagy valós tény hamis színben tüntet fel. A hivatkozott törvényi meghatározás összhangban áll a 942/B/2001. AB határozattal, amely úgy értelmezte a jóhírnévhez való jogot, hogy az az általános személyiségi jog anyajogából fakadó nevesített jog, amely a személy megítélését hivatott védeni a valótlan és a személy hátrányos megítélésére alkalmas közlésekkel szemben. Jelen esetben a jóhírnévhez való jog sérelme az objektív vizsgálati módszerek alkalmazása, a szakértői közreműködés okán nem állapítható meg.

Álláspontunk szerint a fentiekben kifejtett szakmai állásponttal alátámasztott változtatást valósított meg az Nkt. módosításával a jogalkotó, amikor a jövőre nézve változtatta meg a beilleszkedési, tanulási, magatartási zavarral küzdő tanulók esetében az őket megillető kedvezmények körét a köznevelés rendszerében, mely nem eredményezte a személyiségi jogaiknak, különösen jóhírnevük sérelmét.

Budapest, 2017.

SZÉP 13

Üdvözlettel:



  
Dr. Palkovics László

