

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1782/2016. számú ügyben
(Előzményi ügy száma: AJB-3440/2015)**

Az eljárás megindítása

A panaszos negyven szülő társa nevében fordult panasszal Hivatalomhoz a Dr. Török Béla Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, EGYMI és Kollégiumban (a továbbiakban: EGYMI) 2015-ig korai fejlesztésben részesült gyermekeik ügyében. A panaszbeadványában előadottak szerint a gyermekek korai fejlesztését 2015-ig az EGYMI látta el, mint a szakértői véleményben kijelölt intézmény. A szakértői vélemény felülvizsgálatakor azonban a szakértői bizottság már nem jelölhette ki az EGYMI-t a korai fejlesztés további ellátására, mert időközben a fenntartó Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) átalakítással megszüntette az intézményben a korai fejlesztési feladatának az ellátását. A panaszosok utaltak emellett arra, hogy a korábban az EGYMI-ben korai fejlesztésben részesült gyermekek szülei az újonnan kijelölt intézmények esetében számtalan problémával szembesültek, mint például a szakemberhiánnyal, a tárgyi feltételek hiányával, más ellátási hiányosságokkal. A szülők jelezték azt is, hogy ragaszkodnak az EGYMI szolgáltatásához.

A szülők képviseletében eljáró panaszos gyermekének korai fejlesztését – kétoldali idegi hallásvesztése miatti – 2015-ig a szakértői véleményben kijelölt intézményként az EGYMI látta el. A szakértői vélemény 2015. márciusi felülvizsgálatakor a gyermek korai fejlesztésére a lakóhely szerint illetékes pedagógiai szakszolgálatot, a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIII. Kerületi Tagintézményét (a továbbiakban: Szakszolgálat) jelölte ki. A panaszos felvette a kapcsolatot a Szakszolgálattal, ahonnan azt a tájékoztatást kapta, hogy rendelkeznek a szükséges szakemberrel, szurdopedagógussal, aki azonban e téren még nem praktizált, továbbá a szakvéleményben foglalt heti két órában meghatározott egyéni fejlesztés helyett az időkeretbe csak egy óra időtartam fér bele.

Tekintettel arra, hogy felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a fogyatékosággal élők kiemelt védelmével, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a)-b) pontja és (2) bekezdése alapján két alkalommal a KLIK elnökétől, illetve egy alkalommal pedig az EGYMI vezetőjétől kértem részletes tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]
- a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmével kapcsolatos állami kötelezettség: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- 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: EMMI r.)

A megállapított tényállás

1. Megkeresésemre adott válaszában a *KLIK elnöke* a Szakszolgálat vizsgálatára hivatkozva kifejtette szakmai véleményét, miszerint a korábbi szakszolgálati intézményrendszer pozitív és negatív sokszínűsége és az ellátásbeli különbségek időszzerűvé tették a rendszerszintű átalakítás megvalósítását. Az Nkt. alapvető változásokat hozott a pedagógiai szakszolgálati ellátórendszerben is, hangsúlyossá tette az állami szerepvállalást, a mindenki számára hozzáférhető pedagógiai szakszolgálati ellátások nyújtását. Ennek érdekében minden járásban létrehozták a megyei pedagógiai szakszolgálat járási tagintézményét.

Az elnök válaszában utalt arra, hogy az Nkt. hatálybalépését megelőzően többek között az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények is biztosíthatták az ellátást. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szakmailag indokoltnak tartotta a tisztaprofilú intézmények megalakítását jól meghatározott működési-, feladat- és hatáskörrel, egységes eljárásrend alapján. Az irányító szerv útmutatásának figyelembe vételével – függetlenül az EMMI r. 2-3. §-ának felhatalmazásától – 2013 tavaszán a KLIK megkezdte a korábban szakszolgálati feladatokat is ellátó intézményeknél a feladatok kivonását és átadását a megyei pedagógiai szakszolgálatnak. 2013. szeptember 1-el 221 intézménnyel felállt az állami fenntartású, országos pedagógiai szakszolgálati hálózat.

Az átszervezés jellemzően nem járt együtt a területen addig dolgozó szakemberek és a feladatellátásra alkalmas helyiségek átadásával, azok többsége az egységes gyógypedagógiai módszertani intézményeknél maradtak. A Szakszolgálat a szolgáltatást igénybe vevő gyermekek és családjaik érdekeit szem előtt tartva (megszokott pedagógus, környezet) a korai fejlesztést az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények osztott munkakörben foglalkoztatott kollégákkal biztosítja. Ezen átmeneti intézkedés mellett központi törekvés, hogy a szakszolgálatok saját intézményi rendszerükben biztosíthassák az ellátást a gyermekek számára, ennek sok esetben a használt ingatlanok szabnak határt. A körülmények javítása érdekében folyamatos egyeztetés folyik a KLIK és az önkormányzatok képviselői között.

A panaszos gyermeke számára biztosított ellátással kapcsolatosan az elnök előadta, hogy a gyermek korai fejlesztése a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIII. Kerületi Tagintézményében (a továbbiakban: Tagintézmény) biztosított. A Tagintézményben a válaszadás időpontjában 29 fő sajátos nevelési igényű gyermek korai fejlesztését egy fő logopédus-gyógypedagógus teljes munkaidőben (21 kontaktórában), két fő konduktor és gyógypedagógus-pszichológus részmunkaidőben (11-11 kontaktórában) látja el a kerület kilenc bölcsődéjében. A bölcsődékben a helyiségek mellett a fejlesztéshez szükséges korábbi eszközök is rendelkezésre állnak. Megfelelő helyiség hiányában a korai fejlesztést igénylő gyermekek ellátása sem a XIII. kerületi, sem más tagintézményekben nem oldható meg.

Az érzékszervi fogyatékos, nagyothalló gyermek korai fejlesztését szakértői vélemény alapján 2014. március 20-ától 2015. március 30-áig az EGYMI látta el. A szakértői vélemény rögzítette, hogy a korai fejlesztésre heti két órában kerüljön sor, fejlesztésre szurdopedagógiai szakos gyógypedagógus, illetve hallássérültek pedagógiájára szakos gyógypedagógus végezheti. A szakértői vélemény felülvizsgálata 2015 márciusában megtörtént, a javasolt fejlesztés a gyermek korai fejlesztését biztosító kijelölt intézmény tekintetében változott a korábbiakhoz képest, az időkeretben és a személyi feltételekben nem. A kijelölt intézmény az EGYMI helyett a Tagintézmény lett. A szülő a vizsgálat idején jelezte fenntartását a kijelölt intézménnyel szemben, majd végül a kijelölt intézmény elfogadásáról nyilatkozott.

A Tagintézmény gyógypedagógusa 2015. március 24-től oligofrén-szurdopedagógus-pszichológus sérülés specifikus fejlesztést biztosított a gyermek számára (3 hónapra szóló egyéni fejlesztési terv alapján) heti egy órában. Magasabb óraszámra történő foglalkozásra nem volt mód, mert a már megkezdett egyéb fejlesztéseket a speciális szakemberszükséglet miatt nem lehetett átcsoportosítani. A gyermek életkora miatt a gyógypedagógus többször is bontotta a foglalkozásokat, két alkalommal a gyermek terhelhetőségének figyelembe vételével 30 perces foglalkozások keretében végezte a fejlesztést.

A Tagintézmény a gyermek számára a 2015/2016. tanévben biztosítja, hogy speciális szakember foglalkozzon heti két órában.

A KLIK elnöke rendelkezésemre bocsátott a korai fejlesztésre vonatkozó statisztikai adatokat is. Eszerint a 2013. évi átszervezést megelőző 7 év statisztikai távlatát tekintve korai fejlesztésben 2.458 - 2.609 fő gyermek vett részt. A köznevelés-statisztikai adatgyűjtés 2014. október 1-jei állapota szerint Magyarországon gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és fejlesztés, oktatás és gondozás keretében ellátott gyermek száma 3.521 fő, vagyis az igényjogosult gyermekek száma egy év alatt 35 %-kal növekedett. A jogosult gyermekekből 2.793 fő ellátása állami intézményben biztosított, 99 főről egyházi intézményben, míg 629 gyermek korai fejlesztésről egyéb (nem állami, nem egyházi) intézmény gondoskodott.

Az átszervezést megelőzően a korai fejlesztést 2013-ban 241 fő pedagógus látta el (ebből 10 fő részmunkaidőben, 21 fő óraadóként). A szakember állomány 2014 végére 309 főre emelkedett, amelyből 19 fő részmunkaidőben, 67 fő óraadóként dolgozott. Az ellátást nyújtó pedagógusok összlétszáma szintén emelkedett 28%-kal egy év alatt.

A KLIK elnöke az EGYMI intézményi alapidokumentumait is a rendelkezésemre bocsátotta. A Magyar Közlöny 2013. évi 49. számú Hivatalos Értesítőjében 2013. október 4-én megjelent alapidokumentum a korai fejlesztés, oktatás és gondozásnak, mint pedagógiai szakszolgálati feladatnak az ellátását nem tartalmazza, ami még a 2013. augusztus 5-én megjelent alapidokumentumban feladatként szerepelt.

2. Mivel a panaszban jelentős számú gyermek korai fejlesztésével kapcsolatosan hivatkoztak ellátási nehézségekre, a *KLIK elnökétől további tájékoztatást kértem* azon gyermekek vonatkozásában, akik a korai fejlesztési feladatellátást érintő változások miatt kényszerültek – a szakértői bizottsági javaslat alapján is – más intézményben igénybe venni a korai fejlesztést. Az elnök újabb válaszában utalt arra, hogy a szakszolgálati rendszer felépítésében bekövetkező változások miatt a személyi feltételek biztosítása még tartalmaz hiányosságokat, de valamennyi szakember arra törekszik, hogy a gyermekek, tanulók a legteljesebb mértékben megkapják az állapotuknak megfelelő ellátást. Véleménye szerint ezzel magyarázható, hogy a szakértői bizottság néhány esetben a feladatot korábban ellátó egységes gyógypedagógiai módszertani intézményt jelölte ki a korai fejlesztésre annak érdekében, hogy a gyermekek jogai ne sérüljenek. A szakértői bizottság felülvizsgálta mindazon gyermekeket, akik az előző szakértői vélemény alapján egységes gyógypedagógiai módszertani intézményben részesültek korai fejlesztésben, és megtörtént az új intézmények kijelölése. Az elnök továbbá csatolta válaszához a fővárosi tankerület vezetőjének tájékoztatását az általuk vélelmezett, a panaszos gyermekén kívül *további 4 gyermekre vonatkozóan*. A gyermekek közül az *elsőként* nevesített azonban már elmúlt öt éves, ezért nem vesz részt korai fejlesztésben. A *másodikként* nevesített gyermek korai fejlesztési igényét 2015. március 30-án kelt szakértői vélemény heti 4 óra egyéni szurdopedagógiai fejlesztésre tett javaslatot, amit szurdopedagógia, illetve hallássérültek pedagógiája szakos gyógypedagógus végezhet, intézményként a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIV. Kerületi Tagintézményét kijelölve. A Fővárosi Tankerület *2015 novemberében* kelt válasza szerint azonban a gyermek ellátásáról egyeztetés folyik a Fővárosi Pedagógia Szakszolgálat és a gyermek szülei között, az új intézmény kijelölése folyamatban volt továbbra is. A *harmadikként* nevesített gyermek esetében a szülő kérésére változott meg a korai fejlesztés ellátására kijelölt szerv. A gyermek számára a 2014. december 1-én kelt szakvélemény alapján a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat Hallásvizsgáló, Gyógypedagógiai Tanácsadó, Korai Fejlesztő, Oktató és Gondozó Tagintézménye (1147 Budapest, Cinkotai út 125-137.) gyógypedagógus, szurdopedagógussal biztosítja a korai fejlesztést heti 2 órában. A *negyedikként* nevesített gyermek számára a felülvizsgálat során a szakértői vélemény heti 2 órában szurdopedagógiai szakos gyógypedagógus, illetve hallássérültek pedagógiája szakos gyógypedagógus alkalmazásával a Korai Fejlesztő Központot Támogató Alapítvány fenntartásában működő Budapesti Korai Fejlesztő Központot jelölte ki.

3. A KLIK elnökének válaszaiban nevesített 5 gyermek és a hozzám panaszbeadvánnyal forduló szülőt támogató 40 szülő által feltételezhető gyermekszám közötti jelentős eltérés miatt a helyzet tisztázása érdekében az EGYMI vezetőjéhez fordultam. Tájékoztatást kértem az intézmény által ellátott azon gyermekek tekintetében, akik számára a szakértői felülvizsgálatot követően a korai fejlesztésre új intézmény került kijelölésre. Továbbá részletes tájékoztatást kértem arról, hogy az EGYMI által nyújtott korai fejlesztés feladatának ellátása hogyan változott, mikor és milyen formában szűnt meg és jelenleg rendelkezésre állnának-e a feladat ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételek. Az *EGYMI vezetője válaszlevelében tájékoztatott* arról, hogy a panaszbeadványhoz csatlakozó további aláíró szülők gyermekei is az EGYMI-ben részesültek korai fejlesztésében, és e gyermekek jelenleg is az EGYMI tanítványai, mivel azonban ők elérték a 3 éves kort, utazótanári szolgáltatás hálózathoz tartoznak, amelynek keretében fejlesztésben részesülnek.

Az intézményvezető előadta, hogy mintegy három évtizede nagy hozzáértéssel és a szakma valamint a szülők részéről nagy elismeréssel végezték a hallássérült gyermekek korai fejlesztését. E szakmai múlt vált semmissé az EMMI r. megjelenését követően, amikor a KLIK kivonta az alapdokumentumból a korai fejlesztés feladatellátását. Tudomása szerint az Nkt. 2015. január 1-jén hatályba lépett módosításával ismét ellátható lenne a korai fejlesztés az EGYMI keretein belül. Erre hivatkozással kérték is az alapdokumentum megváltoztatását. Ezt megelőzően azonban állásfoglalást kértek a szaktárcától, amelyben a jogszabályok részletes ismertetése mellett kifejtették: *„elviekben lehetőség van arra, hogy a KLIK által fenntartott EGYMI-k keretében is ellátható legyen szakszolgálati feladat, azonban tekintve, hogy a megyei pedagógiai szakszolgálatok létrejöttével a KLIK az Emberi Erőforrások Minisztériumának instrukciói alapján szervezte ki a szakszolgálati intézményegységeket, egy ilyen irányú felterjesztés nem életszerű, illetve részünkről nem támogatott.”* Kezdeményezték a XIV. Kerületi Tankerület igazgatójánál 2015.05.26-án az EGYMI alapdokumentumának módosítását, de ezt arra hivatkozva utasították el, hogy a *„hatályos jogszabályok azt nem teszik lehetővé.”* Az intézményvezető az EGYMI korai fejlesztéssel összefüggő korábbi tevékenységét összefoglalva ismertette, hogy egész szurdopedagógiai munkájuk alapja a korai fejlesztés léte, ezen múlik végső soron a gyermekek egész jövőbeli életpályája. Korai intervenciók tevékenységük folyamatosan kiemelt feladatként jelent meg. A korai felismerés, az időben kapott hallókészülék, cochleáris implantátum, az eredményes habilitációs, rehabilitációs munka következtében a gyermekeknek minden esélye megvan az óvodai, iskolai, majd társadalmi integrációra. Tevékenységük kiterjedt nem csak az egyéni fejlesztésre, hanem a szülőknek nyújtott tanácsadásra, prevenciók tevékenységükbe pedig sikeresen vonták be védőnői hálózatot is. Tanácsadásokkal segítették a gyermekek beilleszkedését a bölcsődékbe és tanították meg a gondozónőket a velük való foglalkozásra. A szülők körében különösen nagy elismerés övezte a baba-mama csoportos foglalkozásaikat, ahol nem csak a szurdopedagógusoktól, hanem a szülőtársaktól is sok segítséget kaphattak.

Jelezte, hogy az EGYMI jelenleg is rendelkezik mindazokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek a feladat ellátását lehetővé teszik, magasan képzett szurdopedagógusaik biztosítják a szakmai háttérrel. A fogadó-tanácsadó részleg lehetőséget biztosít a gyermekek és szüleik otthonos légkörű fogadására. Két különleges terápiás szobájuk is van, az ún. Snoezelen- és a hangtálas szoba. Az egyéni fejlesztés, csoportos foglalkozás szobái jól felszereltek, korábbi pályázataik révén rendelkeznek minden szükséges fejlesztő eszközzel, játékokkal, melyek eszközkölcsonzójuk révén ki is kölcsönözhetőek, hazavihetőek. Munkájuk fontos része a „home-training,” vagyis a szakemberek az otthonukban látogatják a családokat, ott fejlesztik a gyerekeket és tanítják a szülőket, nagyszülőket a velük való foglalkozásra.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervezet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Nkt. 1. § (2) rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 18. § (1) bekezdése értelmében a szülő és a pedagógus nevelő munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását pedagógiai szakszolgálat segíti, amelynek része a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás. A fentiek alapján az egyedi ügy tekintetében az érintett szervekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre is, hogy a panaszos ügyében *az érdemi jogorvoslati lehetőség a korai fejlesztésnek, mint feladat ellátását biztosító szervezeti rendszer tekintetében nem áll rendelkezésre.*

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában 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 éllal azt 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, valamint a XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az egyenlő bánásmód követelménye, illetve a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz 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 fogyatékkal élőket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróóság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróóság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróóság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát. 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

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

Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

Az Egyezmény 23. cikke külön is rendelkezik *a fogyatékkal élő gyermekek speciális jogairól és védelméről*.¹

¹ Összhangban a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény 7. cikkében foglaltakkal.

Az Egyezmény rögzíti, hogy részes államok – így Magyarország is – elismerik, hogy a szellemileg vagy testileg fogyatékos gyermeknek emberi méltóságát biztosító, önfenntartását előmozdító, a közösségi életben való tevékeny részvételét lehetővé tevő, teljes és tisztességes életet kell élnie. Elismerik továbbá a fogyatékos gyermeknek a különleges gondozáshoz való jogát, és a rendelkezésükre álló forrásoktól függő mértékben, az előírt feltételeknek megfelelő fogyatékos gyermeknek és eltartóinak, kérelemre, a gyermek állapotához és szülei vagy gondviselői helyzetéhez alkalmazkodó segítséget biztosítanak. Az Egyezmény 23. cikk 3. pontja értelmében pedig a fogyatékos gyermek sajátos szükségletei okán a segítség a gyermek szüleinek vagy gondviselőinek anyagi erőforrásait figyelembe véve, lehetőség szerint ingyenes, úgy kell alakítani, hogy a gyermek valóban részesülhessen oktatásban, képzésben, egészségügyi ellátásban, gyógyító-nevelésben, munkára való felkészítésben és szabadidő-tevékenységben oly módon, hogy ezek biztosítsák személyisége lehető legteljesebb kibontakoztatását kulturális és szellemi területen egyaránt.

3. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni a súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírószági 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. A fogyatékossgal élő személyek ellátása kötelezettséget jelent az állam és a társadalom számára, jogaikat és esélyegyenlőségüket az államnak jogalkotás útján is elő kell segíteni, ennek során tekintettel kell lenni a fogyatékos személyek érinthetetlen emberi méltóságára a jogosultságok és kötelezettségek elosztásakor.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az Ajbt. immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. Az ombudsmani gyakorlat alapján e személyi körbe tartoznak a *fogyatékossgal élő személyek* és a *gyermek is*. A két csoport metszete, azaz a fogyatékossgal élő gyermekek esetében kifejezetten *halmozódik az állami, közhatalmi beavatkozással szembeni kiszolgáltatottság*. Másfelől esetükben még súlyosabb és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. A korai fejlesztés szervezeti rendszere

A sajátos nevelési igényű tanuló jogaként rögzíti az Nkt. 47. § (1) bekezdése azt, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították.

A korai fejlesztés és gondozás feladata az EMMI r. 4. § (1) bekezdése alapján jellemzően a komplex koragyermekkorai intervenció és prevenció: az ellátásra való jogosultság megállapításának időpontjától kezdődően *a gyermek fejlődésének elősegítése, a család kompetenciáinak erősítése, a gyermek és a család társadalmi inklúziójának támogatása*. A korai fejlesztés és gondozás tevékenységei közé sorolja így a komplex gyógypedagógiai fejlesztést, a tanácsadást, a társas, a kommunikációs és nyelvi készségek fejlesztését, a mozgásfejlesztést és a pszichológiai segítségnyújtást.

A feltárt tényállás szerint a szaktárca *szakmailag indokoltnak tartotta a tiszta profilú intézmények megalakítását*, így a KLIK 2013 tavaszán megkezdte a korábban szakszolgálati feladatokat is ellátó intézményeknél a feladatok kivonását és átadását a megyei pedagógiai szakszolgálatnak. Az állami fenntartású, országos pedagógiai szakszolgálati hálózat 2013. szeptember 1-ével összesen 221 intézménnyel állt fel.

A *pedagógiai szakszolgálat* az Nkt. 18. § (1)-(2) bekezdése értelmében segíti a szülőnek és a pedagógusnak a nevelő munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását, amelynek részét képezi többek között *a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás (a továbbiakban együtt: korai fejlesztés)*. Az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények jogállását ezzel párhuzamosan az Nkt. 2013-ban hatályos 20. § (9) bekezdésében a többcélú intézmények között szabályozta. Kimondta többek között, hogy az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmény a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók többi gyermekkel, tanulóval együtt történő nevelésének, oktatásának segítése céljából hozható létre. Az intézmény – céljaival összhangban – az országos és megyei szakértői bizottsági feladatokon kívül *pedagógiai szakszolgálati feladatokat is elláthat*, továbbá utazó gyógypedagógusi hálózatot működtethet.

A pedagógiai szakszolgálatok feladatainak, működési feltételeinek, feladatai ellátásának részletes szabályait az oktatásért felelős miniszter rendeletben határozta meg. Az EMMI r. 3. §-a értelmében a szakszolgálati feladatokat megyénként és a fővárosban egy, a KLIK által fenntartott pedagógiai szakszolgálati intézmény, továbbá az állami felsőoktatási intézmény, illetve az állami feladatellátásban köznevelési szerződés alapján részt vevő egyházi vagy más nem állami, nem önkormányzati köznevelési intézményfenntartók által fenntartott pedagógiai szakszolgálati intézmény látja el.

A fővárosi és a megyei pedagógiai szakszolgálatok feladatukat a megyében és a fővárosban a székhelyén, tagintézményekben, a tankerület illetékességi területén levő egy vagy több tagintézményi telephelyen biztosítja. A hivatkozott rendelkezés 2014. január 31-től módosult és a rendelet lehetővé tette, hogy a *pedagógiai szakszolgálati feladatokat az önálló pedagógiai szakszolgálati intézményen kívül az egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmények is elláthassák*.

A korai fejlesztés feladatának ellátásával kapcsolatos következő módosításra 2015. január 1-jén került sor, mikor az Nkt. 20. § (9) bekezdése – az indokolása szerint a törvény alapján az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmény által ellátható és kötelezően ellátandó feladatok körében szövegpontosításra, egyértelműsítésre kerül sor – kimondta, hogy ilyen intézmény a sajátos nevelési igényű tanulók többi tanulóval együtt történő nevelésének, oktatásának segítése céljából hozható létre. Az intézmény keretén belül *működnie kell kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket* ellátó óvodai, általános iskolai, fejlesztő nevelés-oktatást végző iskolai, középfokú iskolai feladatot ellátó, utazó gyógypedagógusi, illetve utazó konduktori hálózatnak *vagy – az országos és megyei szakértői bizottsági feladatok kivételével – pedagógiai szakszolgálati feladatokat ellátó intézményegységnek*.

Mindezek alapján egyértelműen rögzíthető, hogy pedagógiai szakszolgálati feladat, így a korai fejlesztés feladatának egységes gyógypedagógiai módszertani intézményben való ellátását a törvényi szabályozás 2013 óta folyamatosan lehetővé tette. Az Nkt. felhatalmazása alapján kiadott EMMI r. ezzel szemben a hatálybalépésétől 2014. január 31-ig a korai fejlesztés ellátását az önálló pedagógiai szakszolgálati intézmények tekintetében szabályozta.

Az alacsonyabb jogforrási szintű miniszteri rendelet a törvélynél szűkebb szabályozási körét pedig a jogalkalmazók álláspontom szerint tévesen úgy értelmezték, hogy a korai fejlesztés feladatát, mint pedagógiai szakszolgálati feladatot csak a pedagógiai szakszolgálat keretén belül lehet ellátni. Mindezek alapján megállapítom, hogy a téves jogértelmezésre épülő jogalkalmazói gyakorlat a jobbiztonság követelményébe ütközve visszásságot okozott.

2. Az egyedi ügyben érintett gyermekek korai fejlesztésének körülményei

A szakértői bizottság szakvéleménye alapján van mód a sajátos nevelési igényű gyermek számára a megfelelő, speciális szakértelemmel és felszerelésekkel rendelkező intézmény igénybevételére és számára az ellátást szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. A korai fejlesztés és gondozás – az EMMI r. 4. § (5)-(7) bekezdései alapján – egyéni foglalkozás, vagy legfeljebb hat gyermekből álló csoportfoglalkozás keretében valósítható meg, a gyermek állapotának, szükségleteinek, valamint a család terhelhetőségének függvényében, amelynek időkerete a gyermek kora alapján eltér, 0-3 éves kor között: legalább heti 1 óra, legfeljebb heti 4 óra, míg 3-5 éves kor között legalább heti 2, legfeljebb heti 5 óra. Az időkeretet a szakértői bizottság állapítja meg. Ha a gyermek bölcsődei nevelésben részesül az EMMI r. 4. § (3) bekezdése értelmében a korai fejlesztést és gondozást – amennyiben a feladat ellátásához szükséges feltételek biztosítottak – az intézményben kell ellátni.

A vizsgálat során feltárt tényállás szerint az *EGYMI 2013. október 4-én megjelent intézményi alapidokumentuma a korábbiakkal szemben már nem tartalmazta a korai fejlesztés, oktatás és gondozásnak, mint pedagógiai szakszolgálati feladatnak az ellátását*. A panaszos gyermeke számára 2014. március 18-án kelt szakértői vélemény, illetve hozzá hasonlóan az EGYMI-ben ellátott több gyermek korai fejlesztésére is – noha e feladatot az intézmény alapidokumentuma már nem tartalmazta – az EGYMI-t jelölte ki. Az EGYMI a rendelkezésére álló szakmai feltételek megléte és a széleskörű szülői megelégedés mellett a gyermek, illetve ez idő alatt több gyermek korai fejlesztését biztosította.

A 2015. évi szakértői bizottsági felülvizsgálatokat követően az addig az EGYMI-ben korai fejlesztésben részesülő gyermekek tekintetében új ellátó intézményeket jelöltek ki. A feltárt tényállás szerint *az új ellátó intézmény kijelölése ténylegesen 3 gyermeket érintett*, mivel egy gyermek számára már korábban a szülő kérte a kijelölt intézmény megváltoztatását, míg a többi gyermek időközben koruk alapján már más ellátásra váltak jogosulttá, ők az intézmény utazótanári szolgáltatását vették igénybe.

A három gyermek közül a panaszos gyermeke számára a szakvélemény a *korai fejlesztés heti két órában való ellátására tett javaslatot, a gyermek számára a kijelölt pedagógiai szakszolgálat pedagógusa a gyermek nevelését biztosító bölcsődében ugyanakkor a javasolt heti két óra helyett csak heti egy órában tudott ellátást nyújtani 2015. március 24-től, három hónapra szóló egyéni fejlesztési terv alapján*. Jelezte azt is, hogy a kijelölt intézmény a gyermek számára a 2015/2016. tanévben biztosítja a javaslat szerinti két órában, képzettséggel rendelkező szakember általi korai fejlesztést.

A másik érintett gyermek számára a köznevelési szerződéssel rendelkező *Korai Fejlesztő Központot Támogató Alapítvány* fenntartásában működő Budapesti Korai Fejlesztő Központ biztosítja a korai fejlesztés ellátását. A harmadik gyermek tekintetében a 2015. március 30-án kelt szakértői vélemény *heti 4 óra egyéni szurdopedagógiai fejlesztésre tett javaslatot, intézményként a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIV. Kerületi Tagintézményét* kijelölve. A szülő a szakvéleményben kijelölt intézménnyel nem értett egyet az EMMI r. 18. § (1) bekezdésében biztosított jogával élve. A KLIK elnökének válasza időpontjában a gyermek számára az *intézménykijelölésére vonatkozó eljárás folyamatban volt*.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a panaszos gyermeke igényjogosultságának megállapítását követő hónapokban a szakvéleményben javasoltak szerinti heti kettő óra korai fejlesztést nem kapta meg.

A szaktárca által indokoltnak tartott és a KLIK által létrehozott egységes szervezeti rend szerint felállított pedagógiai szakszolgálat kijelölt tagintézménye a panaszos gyermeke számára megállapított időkeretben a fejlesztést nem tudta biztosítani. *Alláspontom szerint aggodalomra ad okot az is, hogy a heti 4 óra korai fejlesztésre jogosult gyermek számára a szolgáltatást nyújtó intézményt több hónapon keresztül nem sikerült kijelölni. Ezen aggályok összességében az érintett gyermekek legfőbb érdekét sértő eljáráshoz vezettek, a védelemhez és gondoskodáshoz való jogukkal összefüggő visszásságot okoztak.*

3. A korai fejlesztés hozzáférhetősége, személyi és tárgyi feltételei

3.1 A KLIK elnökének magyarázata szerint a gyermek számára javasolt szolgáltatás nyújtására, a részleges ellátási hiányosságának megoldására, a magasabb óraszámú történő foglalkozásra nem volt mód, mert a Tagintézményben megkezdett fejlesztéseket a *speciális szakemberszükséglet* miatt nem lehetett átcsoportosítani. Az átszervezés a rendelkezésemre álló információk alapján nem járt együtt a területen addig *dolgozó szakemberek átadásával, azok többsége ugyanis az egységes gyógypedagógiai módszertani intézményeknél maradt.*

Magyarországon korai fejlesztés keretében ellátott gyermekek száma az átalakítást megelőzően 2013-ban 2.609 fő volt, az ellátásra jogosult gyermekek száma azonban *egy év alatt 35 %-kal növekedett.* 2014. október 1-jén korai fejlesztésre jogosult gyermekek száma így *3.521 főre nőtt, amely létszámból 2.793 fő gyermek ellátásáról állami intézmény, 99 főről egyházi intézmény, míg 629 gyermegről korai fejlesztésről egyéb intézmény gondoskodott.*

Mindezek ismeretében fel kívántam tární a korai fejlesztés feladat ellátásához rendelt személyi feltételek helyzetét. Az EMMI r. alapján a korai fejlesztés feladatai elláthatóak gyógypedagógus, pszichológus vagy konduktor munkakörben. A pedagógus-munkakörben foglalkoztatottak végzettségi és szakképzettségi követelményeit az EMMI r. 6. melléklete tartalmazza, amelye szerint *gyógypedagógus munkakör* gyógypedagógus szakképzettséggel, a *pszichológus munkakör* klinikai gyermek szakpszichológus vagy tanácsadó szakpszichológus szakképzettséggel, a *konduktor munkakör* konduktor szakképzettséggel tölthető be.

A miniszteri rendelet ugyanakkor nem írja elő a gyógypedagógus alkalmazásánál a szakirányt, *mivel jelenleg nincs ilyen irányú képzés.*² A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy *mindenképpen javasolt fogyatékos-szpecifikus képzetés. A tapasztalatok szerint a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás területén a gyógypedagógiai szakirányok közül elsősorban az értelmileg akadályozottak pedagógiája szakirányon végzett gyógypedagógus, a logopédus, a szomatopedagógus, az autizmus spektrum pedagógiája szakirányú gyógypedagógus, valamint az érzékszervi sérülések eseteihez szükséges látássérültek pedagógiája szakirányon végzett gyógypedagógus (tiflopedagógus) és a hallássérültek pedagógiája szakirányon végzett gyógypedagógus (szurdopedagógus) képzettségek a leghatékonyabbak.*

A minimális létszámot az EMMI r. 7. melléklete rögzíti, amely főszabályként megyénként és pedagógiai szakszolgálati feladatonként határozza meg a foglalkoztatott pedagógusok és nem pedagógus munkakörben foglalkoztatottak számát. A *korai fejlesztés* feladat ellátásához ugyanakkor nem önállóan, hanem a *fejlesztő nevelés feladatához* szükséges szakemberekkel együttes minimális létszámot adja meg. A két feladatot együttesen országosan *összesen 264 pedagógus munkakörben foglalkoztatott minimum létszámmal kell biztosítani, e létszámból a fővárosra 40 fő jut, ahol e kettős feladat tovább oszlik 23 kerületi tagintézményre, vagyis a két feladat ellátására együttesen kerületenként 2 fő pedagógusi létszám sem áll rendelkezésre.* A vizsgálat során feltárt tényállás szerint az átszervezést követően közvetlenül, *2013-ban a korai fejlesztést 210 főállású pedagógus látta el.*

² Lásd Kereki Judit – Szvatkó Anna: A koragyermekkorai intervenció, valamint a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás szakszolgálati protokollja Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest 2015.

A feladatellátás érdekében szükségessé vált további 10 fő rész munkaidőben, illetve 21 fő óraadóként való foglalkoztatása, így összesen 241 fő pedagógust alkalmaztak az állami intézményekben korai fejlesztésre. A szakember állomány 2014. év végére 309 főre emelkedett, amelyből 223 fő főállásban, további 19 fő rész munkaidőben, 67 fő óraadóként dolgozott.

A fenti adatok ismeretében 2014 végén egy állami intézményben foglalkoztatott korai fejlesztést végző pedagógusra – figyelemmel az óraadó és a rész munkaidős létszámra – mintegy 9 fejlesztendő gyermek jutott, az ellátott gyermek létszám azonban a valóságban e számnál ténylegesen magasabb, mert az összes létszámból, a 309 főből, mintegy 86 fővel kevesebb, csak 223 fő látja el főállásban munkakörét, ezért vált szükségessé rész munkaidős és óraadó pedagógusok alkalmazása is. Ha csak a főállású pedagógusokat vesszük figyelembe az egy pedagógusra jutó gyermekek létszámának megállapításakor, akkor már egy pedagógusra 12-13 gyermek is juthat. Mivel azonban az ellátást a pedagógus és a gyermeklétszámon kívül befolyásolja a gyermekek számára nyújtandó óraszám, amely a gyermeket a szakvéleményben foglaltak szerint 1-4 óra időtartamú egyéni vagy csoportos fejlesztés illeti meg.

Így országosan e jelentésben csak kísérlet tehető az egy pedagógusra valóságban jutó ellátott gyermeklétszámának és az általa óraszám szerint nyújtott szolgáltatások mértékének megállapítására és ebből következtethető személyi állomány elégséges vagy elégtelen voltára.

Tényként szükséges értékelni, hogy az ellátásra jogosult gyermekek száma jelentősen emelkedett az átszervezést követően, mintegy 35 százalékkal, míg a pedagógusokként foglalkoztatottak létszáma ugyancsak emelkedett, összlétszámot tekintve 28 százalékkal. A megemelkedett gyermeklétszám mellett azonban a valóságban csupán 13 fővel emelkedett egy év alatt a teljes munkaidőben, 9 fővel a rész munkaidőben és 46 fővel az óraadóként alkalmazottak száma, amely két utóbbi alkalmazási forma önmagában a létszám alapján nem értelmezhető és nem is számítható teljes munkaidőben való foglalkoztatásnak.

A Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIII. Kerületi Tagintézménye tekintetében pedig egyértelműen megállapítható, hogy az igény felmerülésekor a rendelkezésére álló személyi állomány hiányában nem tudta biztosítani a gyermek számára az ellátását.

Figyelemmel voltam e körben arra is, hogy a Tagintézmény 29 fő sajátos nevelési igényű gyermek korai fejlesztését egy fő logopédus-gyógypedagógus teljes munkaidőben (21 kontaktórában), két fő konduktor és gyógypedagógus-pszichológus pedig rész munkaidőben (11-11 kontaktórában) látja el a kerület 9 bölcsődéjében. A kerület ellátásra jogosult gyermek száma, illetve az ellátásra jutó kontaktórák száma alapján egy gyermekre a kerületben megközelítőleg 1,5 óra kora fejlesztés jutott, úgyhogy az 1 fő és a 2 fél állású pedagógus mindezt 9 különböző helyszínen látja el. Miközben a korai fejlesztés egyéni foglalkozás, vagy legfeljebb hat gyermekből álló csoportfoglalkozás időkerete szerint 0-3 éves kor között: legalább heti egy, legfeljebb heti négy óra, míg 3-5 éves kor között legalább heti kettő, legfeljebb heti öt óra kell, hogy legyen a szakértői véleményben foglaltak szerint.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a korai fejlesztési feladat ellátására köteles Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIII. Kerületi Tagintézményében az igény felmerülésekor nem állt fenn a szükséges létszám. Álláspontom szerint a jövőre nézve is aggodalomra ad okot, hogy a rendelkezésre álló 1 főállású és 2 félállású pedagógus létszám a korai fejlesztésre jogosult gyermekek számára maradéktalanul képes-e biztosítani a teljes körű ellátást. Mindezen túl álláspontom szerint az országosan az EMMI r. 6. mellékletében a két feladatra (pl. korai fejlesztésre és fejlesztő nevelésre) együttesen megállapított pedagógiai létszám kétségessé teszi az ellátásra szoruló gyermekek számára a korai fejlesztés valós és igényeiknek megfelelő szolgáltatások elérhetőségét. A kialakult helyzet a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság közvetlen veszélyét jelenti.

3.2 Egy állami feladat ellátásához a személyi feltételeken túl a szükséges tárgyi feltételeknek is rendelkezésre kell állnia. A pedagógiai szakszolgálati intézmények kötelező (minimális) eszközeit és felszereléseit az EMMI r. 9. melléklete határozza meg.

Az EMMI r. 4. § (3) bekezdése továbbá kimondja, hogy, ha a gyermek *bölcsődei nevelésben*, gyermekotthoni ellátásban, fogyatékosok nappali intézményében, fogyatékosok ápoló-gondozó bentlakásos intézményében intézményi ellátásban *részesül, a korai fejlesztést és gondozást – amennyiben a feladat ellátásához szükséges feltételek biztosítottak – az intézményben kell ellátni.*

Ahogy jelentésében jeleztem, a KLIK elnöke válaszában utalt arra, hogy a személyi feltételekhez hasonlóan az átszervezés nem járt együtt *a feladatellátásra alkalmas helyiségek átadásával, azok többsége az egységes gyógypedagógiai módszertani intézményeknél maradt.* A központi törekvés, hogy a szakszolgálatok saját intézményi rendszerükben biztosíthassák az ellátást a gyermekek számára, sok esetben a használatban lévő ingatlanok szabnak határt, a körülmények javítása érdekében egyeztetnek az önkormányzatokkal.

Mindezek alapján álláspontom szerint a személyi feltételek elégtelensége mellett a szükséges tárgyi feltételek hiánya is akadályozza az önálló pedagógiai szakszolgálatoknál a korai fejlesztéshez, mint szolgáltatáshoz való hozzájutást, mindez szintén a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

3.3 Külön is aggodalomra ad okot és alapjogi visszásság meglétét önmagában megalapozza álláspontom szerint az, hogy a feltárt tényállás szerint az egyik érintett kisgyermek számára – aki a szakvélemény szerint heti 4 órában lenne jogosult a fejlesztésre – már több hónapja folyamatban van a korai fejlesztést végző szervezet kijelölése.

3.4 A feltárt tényállás szerint az EGYMI rendelkezik mindazokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek a gyermekek igényeire specializáltan (pl. hallássérüléshez) szükséges korai fejlesztésnek, mint feladat ellátását lehetővé tennék. Az EGYMI nemcsak magasan képzett szurdopedagógusokat foglalkoztat, hanem a fogadó-tanácsadó részlege lehetőséget biztosít mind a gyermekek, mind szüleik otthonos légkörű fogadására. Két különleges terápiás szoba ún. Snoezelen- és a hangtálas szoba biztosítja a hallássérült gyermekek fejlesztését. A feltárt tényállás alapján az egyéni fejlesztés és a csoportos foglalkozás szobái jól felszereltek, rendelkezésre áll minden szükséges fejlesztő eszköz, játék.

A Fot. 2. § (5) bekezdése értelmében az állam köteles gondoskodni a *fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről*, hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. A Fot. 3. §-a rögzíti, 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 olyan pozitív intézkedéseket követel meg, amelyek lehetővé teszik az egyén helyzetéből adódó hátrányok csökkentését, így a köznevelés rendszerében is hangsúlyosan érvényesülnie kell a Fot. alapelveinek, kiemelten a fogyatékosokkal élő gyermekek jogainak, e gyermekeket nevelő családok védelmének.

Az AJB-343/2015. számon kiadott jelentésben az integráltan nevelhető és oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek oktatáshoz, neveléshez való hozzáférése kapcsán már rögzítettem, hogy a tanuláshoz való jog gyakorlását, az iskolaválasztással kapcsolatos döntés meghozatalát jelentős mértékben meghatározza az iskola hozzáférhetősége, elérhetősége, az iskolának az egyes fogyatékosági csoportokhoz igazadó személyi és tárgyi feltételeinek megléte, továbbá a személyiséghez kapcsolódó képzés jellege és minősége.

A jelenlegi vizsgálatom nyomán pedig rá kell mutatnom arra, hogy a fogyatékosokkal élő kisgyermek egyedi igényeinek, szükségleteinek feltérképezése kiemelt fontossággal bír különösen – mind a gyermekre, mind a szülőre nézve – egy szervezetrendszer átalakításakor. Minél súlyosabb vagy komplexebb a probléma, a fogyatékosokkal élő gyermekek fejlődését annak korai éveiben annál inkább meghatározza az állapotuknak megfelelő szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség, elérhetőség, a szolgáltatások személyi és tárgyi feltételei.

Jelentésem külön-külön rámutatott a korai fejlesztéshez való hozzájutást akadályozó körülményekre.

Így arra is, hogy a korai fejlesztés feladatának *egységes gyógypedagógiai módszertani intézményekben* való ellátását az Nkt. szabályai 2013 óta folyamatosan lehetővé tették, míg az Nkt. felhatalmazása alapján kiadott EMMI r. a hatálybalépésétől 2014. január 31-ig csak a pedagógiai szakszolgálatok tekintetében szabályozta a korai fejlesztést, így az EGYMI 2013. október 4-én megjelent intézményi alapidokumentuma sem tartalmazta a korai fejlesztésnek, mint pedagógiai szakszolgálati feladatnak az ellátását.

A 2014. évi szakértői vélemények ennek ellenére az EGYMI-t jelölték ki a hallássérült gyermekek ellátásának helyéül. A 2015. évi szakértői bizottsági felülvizsgálatok az addig az EGYMI-ben korai fejlesztésben részesülő gyermekek tekintetében – az irányító és a fenntartó szerv útmutatása alapján – új ellátó intézményeket jelöltek ki. A kijelölt Tagintézményben a panaszos gyermeke jogosultságának megállapítását követően a javasolt korai fejlesztést személyi feltételek hiánya miatt nem kaphatta meg, egy másik jogosult gyermek számára a szolgáltatást nyújtó intézményt több hónapon keresztül sem sikerült kijelölni.

Álláspontom szerint az adatok és tények azt támasztják alá, hogy a KLIK által fenntartott egységes pedagógiai szakszolgálati rendszerben a korai fejlesztéshez szükséges személyi és tárgyi feltételek, a speciális képzettségű szakembereket is igénylő szolgáltatások biztosítása nemcsak kivételesen, az egyedi ügyben, hanem rendszerszinten sem tekinthetőek elégségesnek, különös tekintettel az időközben jelentősen megnövekedett korai fejlesztésre jogosult gyermekek számára. Ennek következtében pedig a fogyatékossgal élő gyermekek speciális védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmet szenved.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet mellékleteinek megfelelő módosításával a korai fejlesztés feladatának ellátáshoz rendelt minimális személyi követelmények között a korai fejlesztésre önállóan és a megemelkedett ellátásra jogosult gyermekek számának és az ellátás során a specializációt is biztosító módon határozza meg a személyi feltételeket;
2. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy
 - a) az Nkt. 20. § (9) bekezdésében foglalt szabályozás keretei között, a megemelkedett igényjogosult gyermeklétszám minőségi ellátása, valamint a gyermekek korai fejlesztéshez való maradéktalan hozzájárása, egyéni és speciális igényeinek biztosítása érdekében, az eddig elért eredmények fenntarthatósága, és a korai fejlesztés hozzáférhetőségének bővítése mellett – a szakmai koncepció továbbgondolásával, igény esetén a pedagógiai szakszolgálatokkal való együttműködésben – fontolja meg a korai fejlesztéshez szükséges személyi, tárgyi és szakmai feltételekkel rendelkező egységes gyógypedagógiai és módszertani intézmények feladatellátásba való bevonását is, amennyiben ezt a kívánatosnak ítélt cél elérése érdekében szükségesnek találná.
 - b) soron kívül tegyen meg minden szükséges intézkedést azon kisgyermek igényeinek megfelelő korai fejlesztéshez való hozzáférhetősége érdekében, amelynek ügyében a korai fejlesztésre köteles szerv kijelölése több hónapja folyamatban van.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.