



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-361/2018. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-6389/2018)

Érintett szervek:

- Emberi Erőforrások Minisztériuma,
- Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat,
- Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat VII. Kerületi Tagintézménye,
- Budapest Főváros Kormányhivatala VII. Kerületi Hivatala,
- Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály

2018. július

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-361/2018. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-6389/2017.)**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos szülő beadványában a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat VII. Kerületi Tagintézményénél (a továbbiakban: Tagintézmény) működő szakértői bizottságnak, a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálatnak (a továbbiakban: FPSZ) a különleges bánásmódot igénylő gyermeke iskolába lépéshez szükséges fejlettsége megállapítása ügyében folytatott eljárását, mulasztásait sérelmezve fordult a Hivatalomhoz.

Tekintettel arra, hogy felmerült az érintett gyermek tekintetében a testi, szellemi, erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint az oktatáshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatokat indítottam és az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az egyedi ügyben érintett intézményektől.

Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az oktatáshoz való jog: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapszintű, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középszintű, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőszintű oktatással, továbbá az oktatásban résztvevők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI rendelet);
- a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Pszkr.).

A megállapított tényállás

1. A panaszos tájékoztatott a sérelmezett vizsgálat előzményeiről: ismertette, hogy lánya születését követően tartósan beteg volt, majd megállapították sajátos nevelési igényét. A gyermek állapotát folyamatosan felülvizsgálták és 2016-ban a szakértői bizottság megszüntette a sajátos nevelési igényű

státuszát: ehelyett beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséget állapított meg. A gyermek életkora alapján a 2017/2018-as tanévben tankötelessé vált, a gyermeket az óvoda engedte volna iskolába. A panaszos nem értett egyet azonban ezzel, ezért az óvoda – a szülő egyetértésével – a Tagintézménynél működő szakértői bizottságnál 2017. március 16-én érkezett kérelemmel kezdeményezte a gyermek iskolaérettségi vizsgálatát. A vizsgálat 2017. április 11-én lezajlott. A szülő állítása szerint a vizsgálaton nem lehetett jelen, arról tájékoztatást nem kapott, csak a 2017. június 7-én kiadott igazolásból szerzett tudomást, hogy gyermekénél a sajátos nevelési igény felmerülése miatt a vizsgálat tovább folytatódik az FPSZ székhely intézményében. 2017 augusztusában levelet írt a Tagintézménynek, amelynek vezetője 2017 szeptemberében kelt válaszában a szülőt a folyamatban lévő eljárásról tájékoztatta.

A vizsgálati folyamat keretében a gyermek vizsgálatára 5 alkalommal került sor, ezek közül a szülő egy időpontban nem tudott megjelenni, mivel a munkahelyén korlátozottan tudott szabadságot kivenni. Erről elektronikus levélben tájékoztatást adott az FPSZ számára, de azt a címzett nem kapta meg. Az FPSZ a Budapest Főváros Kormányhivatala VII. Kerületi Hivatalához (a továbbiakban: VII. Kerületi Hivatal) fordult, aki határozatban kötelezte a szülőt gyermekével a vizsgálaton való megjelenésre. A panaszos e határozatot megfellebbezte, másodfokon a Budapest Főváros Kormányhivatalának Építésügyi és Örökségvédelmi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztálya (a továbbiakban: Kormányhivatal) 2017. november 9-i határozatával megváltoztatta a VII. Kerületi Hivatal határozatát, új időpontot jelölt meg a vizsgálatra, amelyben kötelezte a szülőt a megjelenésre és közreműködésre, továbbá a határozatban megállapította, hogy a panaszos nem volt együttműködő.

A panaszos jelezte, hogy az új időpontban sem jelent meg a vizsgálaton, mert a gyermeke különböző fejlesztésekre jár, nem akarja kockáztatni, hogy visszaminősítsék sajátos nevelési igényűvé, hiszen ezzel megfosztaná a jelenlegi fejlesztési lehetőségeitől, korlátozná a szabad iskolaválasztását is.

2. Az FPSZ főigazgató-helyettese és a Tagintézmény vezetője a részükre külön-külön megküldött megkeresésekre a két vezető együttes választ adott. A válaszban hangsúlyozták, hogy egy gyermek státusa, sajátos nevelési igénye (a továbbiakban: SNI) vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézsége (a továbbiakban: BTM) változhat a fejlődése, adott állapota alapján. Ez az árnyalt diagnosztikai folyamatot mutatja, s azt, hogy a gyermek adott állapotához igazítva az ő érdekeinek a maximális figyelembe vételével határozzák meg státusát, az ahhoz tartozó többlétszolgáltatást biztosítva. A vizsgálat valóban iskolaérettségi (a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettsége) vizsgálatnak indult, a Pszkr.-ben foglaltak szerint, ez a szakértői bizottsági vizsgálatok egyik típusa. Amennyiben a gyermek állapota arra utal, hogy BTM vagy SNI felmerülhet, akkor a vizsgálatok a gyermek érdekében ennek megállapítása irányában folytatódnak, hisz az iskolába lépés szempontjából is elengedhetetlen a státus megállapítása. Napjainkra a pedagógiai differenciáldiagnosztika, éppen a markáns szakmapolitikai, társadalmi kritikák hatására jelentősen árnyalódott, amelyhez nemcsak szemléletváltásra, hanem a vizsgáló eszközök bővülésére is szükség volt. Előfordulhat, hogy a fejlesztések hatására olyan ívű a fejlődés, hogy nincs szükség már gyógypedagógiai többlétszolgáltatásra. Jelen esetben a Tagintézmény vizsgálati arra mutattak, hogy újra kell vélelmezni az SNI státust, amely megyei szakértői szinten dőlhet el, ahová a szülő nem vitte el gyermekét.

A vezetők szerint a szülő a szakértői bizottság vizsgálatán jelen lehetett, annak folyamatáról szóbeli tájékoztatást kapott, amelyet aláírásával igazolt. Amennyiben a szülő jelzi, akkor jelen lehet a vizsgálaton, a vizsgálatok megkezdése előtt – számos más jogával együtt – erről is tájékoztatják. Az előfordulhat, hogy a gyermek objektív megismerése érdekében a vizsgáló szakember, team ajánlatot tesz arra vonatkozóan, hogy a gyermek vizsgálatára ne a szülővel együtt kerüljön sor, vagy történjen meg a szülőről való leválasztás megkísérlése. Ez azonban csak ajánlás, amennyiben a szülő ragaszkodik hozzá, még ez esetben is jelen lehet. Továbbá a szülő magatartása kapcsán megjegyezték, hogy ha a vizsgálatra a kötelezés ellenére sem jelenik meg, akkor azzal a gyermek érdekeit sérti, ugyanis megfosztja attól, hogy pedagógiai többlétszolgáltatáshoz való jogosultságát megvizsgálják.

A vezetők a szülő panaszával kapcsolatosan kifejtették, hogy a Tagintézmény a vizsgálat folyamatában több esetben írásos tájékoztatást adott. Elsőként 2017. április 11-én, mikor tájékoztatták a szülőt, hogy a gyermek vizsgálati megkezdődött és a szakértői vélemény kiadásához további vizsgálat szükséges, amely várhatóan a beíratás időpontjáig nem fejeződik be. Másodszor a Tagintézmény 2017. június 7-én tájékoztatta a szülőt a gyermeknél felmerült sajátos nevelési igényről, ami miatt a vizsgálat

tovább folytatódik az FPSZ előtt. Ezt követően a szülő 2017. augusztus 31-én ismételtén a Tagintézményhez fordult, ekkor kifejtette, hogy gyermeke minden eddigi vizsgálati időpontban (2017. április 11-én, április 25-én, április 26-án, május 16-án és június 6-án) megjelent a bizottság előtt. A kizárólag iskolaérettség megállapítása céljából indult vizsgálatok elhúzódása miatt a 2017/2018-as tanévre szóló beiratkozás időpontját már lekésték. Az elvégzett vizsgálatok ellenére nem kapott tájékoztatást a vizsgálatok mibenlétéről és eredményéről. Bár részt vett 2017. június 7-én és június 12-én a vizsgálatot végző szakemberekkel való konzultáción, ennek ellenére a gyermekével kapcsolatosan keletkezett vizsgálati eredményeket nem ismerhette meg, csak azt a javaslatot, hogy ismételtén felmerült gyermekénél az SNI státusz. Hivatkozott arra is, hogy szülőként joga van megismerni minden, a gyermekéről keletkezett dokumentumot és vizsgálat eredményét.

A Tagintézmény-vezető válasza 2017. szeptember 4-én kelt, amelyben tájékoztatta a szülőt arról, hogy a végleges szakértői véleményt az FPSZ adja ki, a Tagintézmény vizsgálati eredményeit pedig továbbították az FPSZ számára, így azokat nem tudják kiadni a szülőnek. A vezetői válaszukban kiemelték azt is, hogy a szakértői vizsgálati folyamat a vizsgált gyermekek egy részénél, SNI vélelmezése esetén jelentősebb hányadánál belecsúszik a beiratkozási időszakba, ami nem jelent azonban gondot, van lehetőség későbbi beiratkozásra és a szakértői bizottsági folyamat során figyelemmel kísérik a gyermekek intézménybe jutását. Az óvoda által kiállított dokumentummal, azaz azzal, hogy a gyermek szakértői vizsgálatát kérték, be lehet iratkozni. A szakszolgálat is kiállít olyan dokumentumot, mely beiratkozáshoz szükséges, amennyiben a vizsgálati tevékenység a beiratkozás idején még tart.

Hangsúlyozták azt is, hogy a járási szakértői vizsgálat során egy esetben a szülő nem jelent meg gyermekével a vizsgálaton, a megyei szinten folytatódó vizsgálatra pedig el sem ment. A vizsgálat folytatása a gyermek jogai szempontjából elengedhetetlenek, de a szakszolgálat nem is teheti meg, hogy a vizsgálati folyamatot abbahagyja, és ne forduljon hatósághoz. Így 2017. szeptember 19-i az FPSZ megkereste hivatalos úton a VII. Kerületi Hivatalt, hogy a szülőt kötelezze a megyei szakértői bizottság vizsgálatán gyermekével való megjelenésre, mivel a szülő sem 2017. augusztus 25-ére, sem pedig a 2017. szeptember 13-ára kitűzött vizsgálati időpontban nem jelent meg gyermekével a bizottság előtt.

Ezután a munkatársam rövidúton történő megkeresésére a főigazgató-helyettes megküldte a gyermek iskolaérettségi vizsgálatának megindítására vonatkozó kérelmet. A kérelem Pszkr. 1. mellékletében meghatározott formanyomtatvány alkalmazásával történt, amelyet a gyermek óvodája állított ki 2017 márciusában, és az abban foglaltakkal a szülő egyetértett, erről aláírásával nyilatkozott.

3. A VII. Kerületi Hivatal vezetője megkeresésemre tájékoztatott, hogy a gyermek iskolaérettségi vizsgálatát a gyermek óvodája 2017. március 16-én érkezett kérelmében kezdeményezte. Az FPSZ vizsgálati kötelezésre vonatkozó kérelme 2017. szeptember 21-én érkezett meg a VII. Kerületi Hivatalhoz, az abban foglaltak alapján 2017. szeptember 25-én kelt határozatban kötelezték a gyermek törvényes képviselőit az FPSZ által kijelölt időpontban és helyszínen (2017. október 17-én) történő megjelenésre. A határozatot az érintettek 2017. október 5-én – aláírt tértivevénnyel igazolhatóan – átvették. A panaszos *fellebbezése* 2017. október 17-én érkezett meg a VII. Kerületi Hivatalhoz, amelynek mellékletét képezték a Tagintézmény már nem élő levelezési címére megküldött igazolási kérelmek. A Kerületi Hivatal tudomása szerint az FPSZ számára a régi e-mail címre beérkező levelek nem érkeznek már meg.

A Tagintézmény vezetője válaszában rögzítette, hogy a panaszos a 2017. október 17-én kitűzött újabb időpontban sem jelent meg gyermekével a FPSZ szakértői bizottsága előtt.¹ A fellebbezés beérkezése után a Kerületi Hivatal szakügyintézője mind telefonon, mind pedig elektronikus úton próbálta a panaszossal felvenni a kapcsolatot, végül 2017. október 19-én levélben kérte a szülőt a fellebbezésben foglaltak pontosítására. A panaszos válaszelevele ugyanis nem terjedt ki a fellebbezés kapcsán felmerült kérdések megválaszolására, hiszen beadványához nem csatolta az általa hivatkozott e-mail-eket, amellyel az FPSZ-t tájékoztatta, hogy a vizsgálati időpontokban nem tud megjelenni. Az FPSZ az anyától 2017. szeptember 4-ét követően semmilyen levelet nem kapott, egyben jelezte az anya felé az FPSZ helyes elérhetőségeit. Az édesanya még aznap e-mailben tájékoztatta a VII. Kerületi Hivatalt, miszerint a szakértői bizottságnak korábban az általa ismert e-mail címre küldte leveleit és

¹ Ezzel kapcsolatosan már itt szükséges megjegyzem, hogy a Kerületi Hivatal határozata a fellebbezés benyújtásával nem válhatott jogerőssé, így a szülő és gyermeke számára megjelenési kötelezettséget sem jelentett.

annak elérhetősége válaszában időpontjában a szakértői bizottság honlapján is elérhető volt, így nem érti miért nem jutott el a bizottsághoz, hogy az kitűzött időpontban nem tudnak megjelenni.

Mindezek ismeretében a fellebbezést 2017. október 24-én a VII. Kerületi Hivatal felterjesztette a Kormányhivatal számára. A Kerületi Hivatal a jogi álláspontját továbbra is fenntartja, mivel a szülő ügyintézését hátráltató viselkedése nem utalt együttműködési szándék megvalósulására.

4. A *Kormányhivatal főosztályvezető-helyettese* válaszában tájékoztatott arról, hogy a panaszos ügyében 2017. október 26-én érkezett meg a Kormányhivatalhoz a VII. Kerületi Hivatal által felterjesztett fellebbezés. A Kormányhivatal határozatában új időpontot jelölt ki (2017. november 27-ét) az elmaradt vizsgálat lefolytatására. A Kormányhivatal 2017-ben hatályos jogszabályoknak megfelelően – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 105. § (1) bekezdése szerint – másodfokú hatóságként megvizsgálta a fellebbezést. A rendelkezésre álló dokumentumok, illetve a Köznevelés Információs Rendszerének (KIR) adatbázisából való lekérdezéssel megállapította, hogy a gyermek a 2017/2018-as tanévben nem került beíratásra nevelési-oktatási intézménybe, továbbra is maradt óvodai ellátásban. A 20/2012. EMMI rendelet 22. § (2) bekezdése alapján az adott évben tanköteles korba lépő gyermeket a szülő április 1-je és április 30-a között – a járási hivatal által közleményben vagy hirdetményben közzétett időpontban – köteles beírni a lakóhelye szerint illetékes vagy a választott iskola első évfolyamára. A 20/2012. EMMI rendelet 22. § (3) bekezdése szerint az *adott évben tanköteles korba lépő sajátos nevelési igényű gyermeket a szülő a szakértői bizottság véleményében vagy a járási hivatal jogerős határozatában megjelölt időpontig köteles beírni a kijelölt iskolába.*

A válasz szerint tény, hogy a szülő és a gyermek az FPSZ által megjelölt vizsgálati időpontokon nem jelent meg. A pedagógiai szakszolgálat a szülő és a pedagógus nevelői munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását segíti, a különleges bánásmódot igénylő gyermekek esetében a szülői jogai a szabad iskolaválasztásnál a gyermek érdekében korlátozódnak. A 2017/2018-as tanév megindulását követően, október végén az érintett gyermek nevelési-oktatási intézménybe történő beiskolázását a gyermek védelmének érdekében nem tartotta indokoltnak, ugyanakkor a következő tanévre vonatkozó, megfelelő nevelési-oktatási intézmény választása függ az FPSZ által kiállított szakértői véleménytől. A Kormányhivatal az iskolaérettséget meghatározó szakértői vélemény tárgyában nem jogosult döntést hozni, ezért a másodfokú eljárásban csak a szülő együttműködési kötelezettségére van lehetőség az időpont kijelölésével nyomatékosan felhívni. A panaszos a fellebbezéséhez csatolt e-mailekben jelezte a Tagintézmény felé, hogy a hétfői napok számára alkalmasak arra, hogy gyermekével a vizsgálaton megjelenjenek. Ezért jelölték ki a gyermek számára a 2017. november 27-én, hétfőn történő szakértői vizsgálat időpontját. A panaszos a másodfokú határozatban kijelölt időpontot is figyelmen kívül hagyta, a vizsgálaton nem jelent meg gyermekével, távolmaradásukat nem jelezte és nem is indokolta. A főosztályvezető-helyettes véleménye szerint mindezek alapján fennáll a panaszos nem együttműködő magatartására vonatkozó megállapítás ténye. A válaszában emellett utalt arra is, hogy a szülő a szakértői vizsgálaton való megjelenés szándékos figyelmen kívül hagyásával a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartás rendszeréről szóló 2012. évi II. törvény 248. § (2) bekezdés c) pontja értelmében szabálysértést követett el.

A *szülői együttműködés hiányát* arra alapozva állapította meg a hatóság, hogy a szülő gyermekével több esetben (2017. augusztus 25., 2017. szeptember 13.) sem jelent meg orvosi vizsgálaton és távolmaradásának indoklását nem megfelelő levelezési címre küldte, a többszöri telefonos megkeresésekre sem reagált. Hivatkozott a Gyvt. 12. § (4) bekezdés e) pontjára, amely alapján a gyermek szülője köteles a gyermeke ellátásában közreműködő személyekkel és szervekkel, továbbá a hatóságokkal együttműködni. Az esettel kapcsolatos releváns rendelkezésként hivatkozott az Nkt. 45. § (4) bekezdés c) pontjára, eszerint a tankötelezettség kezdetéről az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt. A Pszkr. 34. § (1) bekezdése szerint pedig a pedagógiai szakszolgálat igénybevétele a szülő döntése alapján történik.

Összességében álláspontja szerint a jelen helyzet kialakulásához, fennállásához a nem megfelelő szülői magatartás vezetett. A köznevelés szabályozása megfelelően rendelkezik arról, hogy az érintett intézményeknek és a szülőknek, milyen jogai és kötelezettségei vannak a tanköteles korban lévő gyermek ellátásával kapcsolatosan. Speciális és jóval körültekintőbb együttműködést feltételez a különleges bánásmódot igénylő gyermekek esete, amely minden esetben a gyermek érdekeit előtérbe helyezve

korlátozza a szülői jogokat a tankötelezettség teljesítésének, továbbá az ellátás módjának tekintetében. A panaszos gyermeke esetében nem csupán az a kérdés, hogy a 2017/2018. évben megkezdhetette volna a tanulmányait az általános iskolában, hanem az is, hogy a szakértői bizottság véleményének ismeretében milyen típusú képzésben és fejlesztésben kell részt vennie. *Annak eldöntése, hogy a szakértői vizsgálat lefolytatása indokolt-e, nem tartozik a szülő vagy a közigazgatási hatóságok hatáskörébe.* Amennyiben azt a szakértői bizottság szükségesnek látja, akkor a szülőnek együttműködési kötelezettsége van, amelyet az állam végső esetben közigazgatási eljárás keretében biztosít a gyermek ellátása érdekében.

4. Az EMMI *oktatásért felelős államtitkára* a szakértői bizottságok vizsgálatára vonatkozó szabályozással kapcsolatos kérdésekre az alábbiakat fejtette ki. A szakértői bizottságok eljárását és a szakértői bizottsági tevékenységet alapvetően a Pszkr. szabályozza, egyes kiegészítő szabályok pedig a 20/2012. EMMI rendeletben találhatóak meg. A szakértői bizottság szakértői vizsgálatát számos okból lehet kezdeményezni, *ezek egyike azon eset, ha a gyermek iskolaérettsége kapcsán az óvoda és a szülő közt nézetkülönbség áll fenn.* A Pszkr. szabályai szerint – egyes kivételektől eltekintve – a szakértői bizottság vizsgálata a járási szakértői bizottság előtt indul. Ha a gyermeknél sajátos nevelési igény nem valószínűsíthető, a vizsgálat ugyanezen fórum előtt be is fejeződik, s a szakértői vélemény kiállításra kerül. Ha azonban a gyermek esetében a sajátos nevelési igény valószínűsíthető, úgy a Pszkr. 11. § (2) bekezdése értelmében a járási szakértői bizottság a saját vizsgálatának dokumentációját és annak eredményeit, a vizsgálat alapján tett megállapításait, valamint a rendelkezésükre álló egyéb iratokat megküldi a megyei szakértői bizottság részére. A vizsgálat ez esetben a megyei szakértői bizottság előtt fejeződik be, melynek során a megyei szakértői bizottság a Pszkr. 12. § (2) bekezdés c) pontja alapján kiegészítő vizsgálatot végez. Ez esetben a szakértői véleményt a megyei szakértői bizottság vezetője és a megyei szakértői bizottság vizsgálatban közreműködő tagjai írják alá azzal, hogy a szakértői véleményben fel kell tüntetni a vizsgálatban a járási szakértői bizottság részéről közreműködő szakemberek nevét is a Pszkr. 16. § (1) bekezdése alapján.

A járási szakértői bizottság és a megyei szakértői bizottság nem különálló fórumok, hanem *ugyanannak a megyei pedagógiai szakszolgálatnak két különböző feladat-ellátási helyei.* Ha a szakértői bizottság eljárása a járási szakértői bizottság előtt indul és a megyei szakértői bizottság előtt fejeződik be, szakértői bizottságként *a két bizottságot együtt (mint egy fórumot) kell értelmezni.* Ha a szakértői bizottság eljárása a járási szakértői bizottság előtt indul és a megyei szakértői bizottság előtt fejeződik be az mindvégig egy (és nem két) eljárásnak minősül. Így *az eljárásban részt vevő szakemberek nem kötelesek a szülőt az egyes részeredményekről, részcselvényekről tájékoztatni* (a vizsgálati eljárás objektivitása miatt ez nem is célszerű), a folyamat végén készített szakértői vélemény dolgozza fel és értelmezi a vizsgálati eljárás során keletkezett dokumentumokat és eredményeket, ekkor kerül sor a szülő részletes tájékoztatására is.

Jelen konkrét ügy kapcsán megjegyezte, hogy a vizsgálati eljárás azért húzódott el extrém mértékben, mert a *szülő nem működött együtt*, a járási szakértői bizottság vizsgálatában még részt vett, de a vizsgálat folytatásakor még hatósági kötelezésre sem jelent meg a megyei szakértői bizottság előtt.

A szakértői vélemény elkészítésére irányuló eljárás kezdeményezésére a Pszkr. 1. mellékletében foglalt nyomtatvány szolgál. A nyomtatvány (Szakértői vélemény iránti kérelem) *valóban nem differenciál a tekintetben, hogy milyen okból kéri a vizsgálatot* (iskolaérettség, sajátos nevelési igény, korai fejlesztésre való jogosultság). Nem tartja ugyanakkor jogsértőnek összességében mindezek fényében az általános kérelem használatát. A jelzett kérelem tartalmazza a gyermek, tanuló – személyi adatait, az ellátását végző köznevelési intézmény adatait, az eddigi intézményes fejlesztésére vonatkozó kérdéseket, a gyermek jellemzését, – azaz minden olyan információt, amely a vizsgálat során hasznos lehet. Ezen túlmenően lehetőség van a szülő vagy az iskola által fontosnak ítélt további információk megjelenítésére, a kérés indoklására is. (Ezen túlmenően egyes nyilatkozatok megtétele is e kérelemben lehetséges.)

A szakértői vélemény iránti kérelem tehát megfelelő lehetőségeket biztosít a kezdeményezés egyéniesítésére. A Pszkr. 13. § (1) bekezdése értelmében, ha a gyermek óvodai nevelésben, iskolai nevelésben, oktatásban részesül, az óvoda, az iskola is köteles közreműködni az 1. melléklet szerinti vizsgálat iránti kérelem elkészítésében, így a szülő – ha igényli – segítséget kap a vizsgálati eljárás megindításához.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a biztoshoz bárki fordulhat, ha hatóság tevékenysége vagy mulasztása az alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, *hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.* Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető közép fokú oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. Az Nkt. 2. § (2) bekezdése értelmében az állami, települési önkormányzati fenntartású intézményekben, továbbá az állami feladatellátásban részt vevő más fenntartású intézményben az óvodai nevelés, az óvodai nevelést és az iskolai nevelés-oktatást kiegészítő pedagógiai szakszolgálatok igénybevétele, valamint a kollégiumi ellátás az ingyenes oktatásban részt vevő, e törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő gyermekek, tanulók számára térítésmentes. Az Nkt. 7. § (1) bekezdés 1) pontja szerint továbbá a köznevelési rendszer intézményei közé tartozik a pedagógiai szakszolgálati intézmény, amelyen belül a 18. § (2) bekezdés b) pontja alapján ellátásra kerül a szakértői bizottsági tevékenység.

Mindebből következően a köznevelés egyes intézményei közszolgáltatási feladatokat látnak el, így teljes tevékenységük vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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 ombudsmanintézmény 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 tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.* Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel 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 XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének, 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az érintett alapjogok tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, ami 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 Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatálya lépését megelőzően, az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes még ebben a körben kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az egyik legfontosabb alapkövetelmény *a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége*: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, *szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására*. A jogbiztonság ennek megfelelően tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. 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.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének preambuluma rögzíti, hogy *a gyermekeknek, 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 része, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, 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 18. cikkében foglaltak értelmében a részes államok kötelezettsége elismerni, hogy a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. Így *segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, szolgálatok létrehozásáról*.

4. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez. E jognak az érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek

megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető alapfokú oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozta, hogy 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. Az alaptörvényi követelmények keretén belül, indokolt esetben a törvényhozót megilleti az oktatási intézményrendszer átalakításának joga. A megtett lépésekért éppúgy, mint a szükséges intézkedések elmaradásáért a felelősség a mindenkori kormányzatot terheli.

5. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy *ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják.* Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének, körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

III. Az ügy érdemében

1. A szakértői bizottságok tevékenységét meghatározó releváns jogi szabályozás kapcsán

1.1 A szülő és a pedagógus nevelői munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását az Nkt. 18. §-a értelmében a *pedagógiai szakszolgálat segíti.* Ennek része a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés és gondozás; a szakértői bizottsági tevékenység; a nevelési tanácsadás; a logopédiai ellátás; a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás; a konduktív pedagógiai ellátás; a gyógytestnevelés, az iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátás és a kiemelten tehetséges gyermekek, tanulók gondozása. A pedagógiai szakszolgálatok feladatainak, működési feltételeinek, feladatai ellátásának részletes szabályait a Pszkr. állapítja meg. Az Intézmény a Pszkr. 1 § 4. pontja alapján megyénként és a fővárosban egy, a székhelyintézménye szerint illetékes tankerületi központ által fenntartott, járasonként legalább egy tagintézményből álló pedagógiai szakszolgálati intézmény, amely ellátja az Nkt. 18. § (2) bekezdésében foglalt valamennyi szakszolgálati feladatot. A Pszkr. 1. § 6. pontja alapján a *járásai tagintézmény* olyan, járasonként szervezett feladatellátási hely, amely a megyében, a fővárosban, valamennyi járásban, az adott járásra kiterjedő működési körzettel – az e rendeletben foglalt kivételekkel – az Nkt. 18. § (2) bekezdésében felsorolt összes pedagógiai szakszolgálati feladatot látja el.

Szakértői bizottság esetén a *megyei és járási feladatok közötti elhatárolás szabályait* a Pszkr. 11-12. §-ai határozzák meg. A Pszkr. 11. § (1) bekezdés c) pontja alapján a gyermek iskolába lépéséhez szükséges fejlettség megállapítása a járási szakértői bizottság feladata. A 11. § (2) bekezdésben foglaltak alapján azonban, ha a járási szakértői bizottság megítélése szerint a gyermeknél a sajátos nevelési igény valószínűsíthető, saját vizsgálatának dokumentációját és annak eredményeit, a vizsgálat alapján tett megállapításait, valamint a rendelkezésükre álló egyéb iratokat megküldi a megyei szakértői bizottság részére. A Pszkr. 12. § (2) bekezdés c) pontja alapján a megyei szakértői bizottság diagnosztikai feladatai

közé tartozik a 11. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a *kiegészítő vizsgálat végzése*, a sajátos nevelési igény megállapítása vagy kizárása, a beilleszkedési, a tanulási, a magatartási nehézség megállapítása vagy kizárása, a szakértői vélemény elkészítése és kiadása.

A Pszkr. 8. §-a a szakértői vizsgálat típusait különbözteti meg:

- a) az *aktuális állapot feltárására irányuló vizsgálatot*, illetve
- b) a *fejlődést nyomon követő* a korábbi diagnózis megalapozottságát, a nevelés, oktatás formájának megfelelőségét a fejlesztés eredményességének mérését célzó felülvizsgálatot.

A Pszkr. 3. melléklete az egyes vizsgálati típusok *jellemzőit egy-egy mondattal határozza meg*: az aktuális állapot feltárására irányuló vizsgálat célja az *induló státusz meghatározása* (alapvizsgálat, kiegészítő vizsgálat). A fejlődést nyomon követő vizsgálat (felülvizsgálat) pedig a *változás irányának és mértékének regisztrálása* a kiindulási állapot relációjában, visszacsatolás a korábbi állapot-meghatározáshoz.

1.2 A járási, a megyei és az országos szakértői bizottság egyes vizsgálatainak² elvégzését mind a szülő, mind a szülő egyetértésével az adott nevelési-oktatási intézmény kérelmezheti. A Pszkr. 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha a gyermek óvodai nevelésben, iskolai nevelésben, oktatásban részesül, az óvoda, az iskola *kötelessége közreműködni* az 1. melléklet szerinti vizsgálat iránti kérelem elkészítésében.

A Pszkr. 1. melléklete alapján „*A szakértői vélemény iránti kérelem*” címet viselő nyomtatvány kitöltésre és benyújtásra kerül a szakértői bizottság valamennyi vizsgálatának elvégzéséhez, így a jelen ügyben vizsgált iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítása során is. A nyomtatványon rögzíteni kell a gyermek, a tanuló személyi adatait és a gyermek nevelését, oktatását ellátó köznevelési intézmény adatait. Ezután a gyermek korábbi intézményes fejlesztésével, nevelésével, oktatásával kapcsolatos adatot szükséges megadni, így a gyermek a nevelési tanácsadás keretében részesült-e fejlesztésben, vagy más egyéb szolgáltatásban, járt-e és mennyi ideig óvodába, a tanuló az iskolában hány évfolyamot végzett, milyen tanórán kívül foglalkozásokon vett részt, milyen egyéni fejlesztésben részesült, illetve az írás-olvasás tanításának alkalmazott módszerét és tankönyvét. Majd következnek a gyermek, tanuló jellemzésével kapcsolatos kérdéskörök és a szülői nyilatkozatok. Ez utóbbiak körében rögzíteni kell az intézmény részéről a nyomtatvány kitöltésében közreműködő pedagógus nevét és beosztását, akinek egyben a szülővel a vizsgálatok lehetséges következményeiről, a szülőnek a vizsgálatról és annak megállapításaival kapcsolatos jogairól szóló tájékoztatást is ismertetni kell. A nyomtatványon rögzítik a

² A Pszkr. 11. § járási szintű, 12. § (2) megyei szintű, 12/A. § országos szintű feladatok

11. § (1) A járási szakértői bizottság feladata

- a) az e rendelet általános szabályai szerint indult vizsgálatok esetében a harmadik életévét betöltött gyermek, tanuló teljes körű pszichológiai, pedagógiai-gyógypedagógiai, továbbá szükség szerint orvosi vizsgálata,
- b) a beilleszkedési, a tanulási, a magatartási nehézség megállapítása vagy kizárása és az ehhez kapcsolódó felülvizsgálatok elvégzése,
- c) a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének megállapítása,
- d) a 4. § (2a) bekezdésében meghatározott szakértői vélemény elkészítése.

(2)² Ha a járási szakértői bizottság megítélése szerint a gyermeknél a sajátos nevelési igény valószínűsíthető, saját vizsgálatának dokumentációját és annak eredményeit, a vizsgálat alapján tett megállapításait, valamint a rendelkezésükre álló egyéb iratokat megküldi a megyei szakértői bizottság részére.

12. § (2) A megyei szakértői bizottság diagnosztikai feladatai:

- a) az e rendelet általános szabályai szerint indult vizsgálatok esetében a háromévesnél fiatalabb gyermekek teljes körű pszichológiai, pedagógiai-gyógypedagógiai, továbbá szükség szerint orvosi vizsgálata,
- b) a 7. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott esetben a gyermek, a tanuló vizsgálatának eredményei alapján szakértői vélemény készítése,
- c) a 11. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a kiegészítő vizsgálat végzése, a sajátos nevelési igény megállapítása vagy kizárása, a beilleszkedési, a tanulási, a magatartási nehézség megállapítása vagy kizárása, a szakértői vélemény elkészítése és kiadása,
- d) a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók esetében a felülvizsgálatok elvégzése,
- e) jogszabályban meghatározott esetben a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló családja részére a juttatások és kedvezmények igénybevételéhez szükséges igazolások kiadása,
- f) jogszabályban meghatározott esetben javaslattevél a súlyosan-halmozottan fogyatékos gyermekek ápoló-gondozó otthoni ellátására, a három évnél idősebb gyermekek bölcsődei ellátására, fogyatékos fiatalok lakóotthoni ellátására,
- g) a 4. § (2a) bekezdésében meghatározott szakértői vélemény elkészítése.

12/A. § Az országos szakértői bizottság tevékenysége körében a 12. § (1) bekezdés c) és d) pontjában, valamint (2) bekezdésében meghatározott feladatokat végzi.

szülő nyilatkozatát és aláírását arról, hogy a szakértői vizsgálaton való megjelenést javasló intézménytől a vizsgálatok eredményeinek lehetséges következményeiről, a vizsgálatról és a vizsgálat alapján elkészülő szakértői vélemény megállapításaival kapcsolatos jogairól és kötelezettségeiről tájékoztatást kapott.

1.3 A pedagógiai szakszolgálat igénybevétele a Pszkr. 34. § (1) bekezdése értelmében *főszabályként a szülő döntése alapján történik*. A Pszkr. 34. § (2) bekezdése meghatározza, hogy kivételesen mely esetekben *kötelező a pedagógiai szakszolgálat igénybe vétele*. Egyrészt az Nkt. 72. § (4) bekezdésének³ felhatalmazása alapján, másrészt a Pszkr. 40-41. §-aiban meghatározott közigazgatási hatósági eljárás keretében hozott döntés alapján, harmadrészt pedig a Pszkr. 25. § (3) és (4) bekezdése⁴ és 28. §-a⁵ alapján. A szakértői bizottság vizsgálata a fentiek és a Pszkr. 13. § (1) bekezdése alapján – a (2) bekezdés a), b) és d) pontjaiban, valamint a 40. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel – *a szülő kérelmére, illetve – ha az eljárást nem a szülő kezdeményezi – a szülő egyetértésével indul*. A szakértői bizottsági vizsgálat a Pszkr. 13. § (2) bekezdése értelmében hivatalból, hatósági megkeresésre, szülői kérelemre, illetve a szülő egyetértésével indul. Ez utóbbi közt nevesíti a jogalkotó többek között a nevelési-oktatási intézmény kezdeményezését is.

Ha a nevelési-oktatási intézmény megítélése szerint a gyermek szakértői vizsgálata szükséges a Pszkr. 13. § (3) bekezdése szerint, az indok közlésével javasolja a szülőnek a szakértői vizsgálaton való megjelenést és részvételt. *Ha a szülő ezzel egyetért, az óvodai nevelésben, iskolai nevelésben, oktatásban részesülő gyermek esetén a nevelési-oktatási intézmény gondoskodik arról, hogy a vizsgálati kérelmet 10 napon belül kiállítsák*. A javaslatlétellel egyidejűleg a nevelési-oktatási intézmény köteles a szülőt tájékoztatni a vizsgálatok eredményeinek lehetséges következményeiről, a vizsgálatról és annak megállapításaival kapcsolatos jogairól. A Pszkr. 13. § (4) bekezdése alapján továbbá a szakértői vélemény készítésére irányuló – *a szülő által aláírt – kérelmet az óvoda, az iskola megküldi a szakértői bizottságnak*. Ha a nevelési-oktatási intézmény javaslatával a szülő nem ért egyet, akkor a Pszkr. 13. § (5) bekezdésében foglaltak szerint a vizsgálatot kezdeményező intézmény kéri a Pszkr. 40. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt eljárás megindítását.

A szakértői bizottság *kérelmezőjét*, ezzel az eljárás megindulásának módját fontos megkülönböztetni, mert a Pszkr. az eljárás megindításának *kérelmezőjétől teszi függővé hatósági eljárás megindításának szükségességét, vagy az eljárás megszüntetését*. A Pszkr. 14. § (1) bekezdése alapján ugyanis, ha a szülő a szakértői vizsgálat időpontjában nem jelenik meg, további egy alkalommal kell számára vizsgálati időpontot biztosítani az elmulasztott vizsgálati időpontot követő naptól számított 15 napon belüli időpontra. *Ennek elmulasztása esetén, ha a vizsgálat a szülő kérésére indult, a vizsgálati kérelmet visszavontnak kell tekinteni*. Ha a vizsgálat nem a szülő kérelmére indult, hanem a 13. § (2) bekezdés a), b) vagy d) pontja alapján, akkor a *szakértői bizottság* a 40. § (3) bekezdés b) pontja szerint *közigazgatási hatósági eljárás megindítását köteles kezdeményezni*.

A 2018. január 1-jétől hatályos szabályozás szerint a Vhr. 42. § (1)-(2) bekezdései értelmében az illetékes járási hivatal közigazgatási hatósági eljárás keretében hoz döntést a BTM vagy az SNI megállapításával, illetve a szakértői véleményben foglaltak kapcsán. Az eljárás megindítását a szülő kérheti, ha nem ért egyet a szakértői véleményben foglaltakkal, illetve a szakértői bizottság eljárásával. A Vhr. 42. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az eljárás megindítását köteles kérni többek között:

- a nevelési-oktatási intézmény akkor, ha a szülő a szakértői vizsgálat szükségességével nem ért egyet, illetve a kérelmet nem írja alá,

³Az Nkt. 72. § (4) bekezdése: a szülő joga, hogy gyermeke neveléséhez igénybe vegye a pedagógiai szakszolgálat intézményét. A szülő kötelessége, hogy gyermekével megjelenjen a nevelési tanácsadáson, továbbá biztosítsa gyermekének az iskolapszichológusi, óvodapszichológusi vizsgálaton és a fejlesztő foglalkozásokon való részvételét, ha a tanulóval foglalkozó pedagógusok kezdeményezésére a nevelőtestület erre javaslatot tesz. Ha az e bekezdésében foglalt kötelezettségének a szülő nem tesz eleget, a köznevelési feladatokat ellátó hatóság kötelezi a szülőt kötelezettségének betartására.

⁴ A Pszkr. 25. § (3)-(4) bekezdése: a logopédiai ellátás keretében el kell végezni a harmadik és ötödik életévüket betöltött gyermekek beszéd- és nyelvi fejlettségének szűrését. A 3 éves kori logopédiai szűrés a nyelvi fejlettségre (receptív és expresszív nyelv), az 5 éves kori szűrés elsősorban a beszédartikulációra, illetve az írott nyelvi (írás és olvasás) készségekre irányul. A szűrés eredménye alapján szükség szerint el kell végezni a gyermek további logopédiai vizsgálatát, illetve kezdeményezni kell további gyógypedagógiai, pszichológiai, orvosi vizsgálatokat. A részletes logopédiai vizsgálat és logopédiai vizsgálati vélemény alapján kell a gyermek további logopédiai ellátását megszervezni, ha a szűrés és a logopédiai vizsgálat eredményei alapján erre szükség van.

⁵ Pszkr. 28. § (1) bekezdése: az Nkt. 18. § (2) bekezdés g) pontja szerinti gyógytestnevelés feladata a gyermek, a tanuló speciális egészségügyi célú testnevelési foglalkoztatása, ha az iskolaorvosi vagy szakorvosi vizsgálat gyógytestnevelésre utalja.

- a szakértői bizottság akkor, ha a szülő a gyermekével a szakértői vizsgálaton ismételt felhívás ellenére nem jelenik meg, vagy a szakértői vizsgálatban nem működik közre, illetve a szakértői véleményben foglaltakkal vagy annak továbbításával nem ért egyet.

A fentiek alapján 2018. január 1-jétől a Vhr. 42. § (3) bekezdésében foglaltak értelmében – hasonlóan a 2017. december 31-ig a Pszkr. által rögzített szabályokhoz – a hatósági eljárás megindítását a szakértői bizottság köteles kérni. Ezzel a szabályozás kétszintűvé vált: a jogforrási hierarchiában a Vhr.-nél (kormányrendelet) alacsonyabb szinten elhelyezkedő Pszkr. (miniszteri rendelet) hatályos 14. §-a ugyanis továbbra is megkülönbözteti, hogy az eljárás a szülő kérelmére vagy a szülő egyetértésével indult, és míg az első esetben, ha a szülő a gyermekével nem jelent meg az ismételt időpontban sem a szakértői bizottság előtt, akkor a bizottság eljárása megszűnik, addig az utóbbi esetben a szakértői bizottságnak hatósági eljárást szükséges kezdeményeznie a szülői köteleességek teljesítésének, illetve a gyermek szakértői vizsgálatának lefolytatása érdekében.

A Pszkr. 13. § (1) bekezdésében, a 13. § (5) bekezdésében, a 14. §-a utolsó mondatában, valamint a 34. § (2) bekezdés b) pontjában hivatkozott 40. § (3) bekezdéséről, illetve 40-41. §-áról a jogalkotó 2018. január 1-i hatállyal⁶ magasabb szintű jogszabályban – hasonló tartalommal – rendelkezett. Ezzel párhuzamosan a Pszkr. 40-41. §-ait az egyes oktatási tárgyú miniszteri rendeleteknek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel összefüggő és egyéb módosításáról szóló 12/2018. (III. 27.) EMMI rendelettel 2018. március 28. napjával hatályon kívül helyezte.

Mindezek alapján megállapítható, hogy jelenleg két, eltérő jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabály, a Pszkr. és a Vhr. ugyanazon eljárásrendet eltérően szabályozza: a Pszkr. ugyanis a Vhr. szabályaihoz képest kivételes szabályt állapít meg. Emellett nehezíti a jogszabályok értelmezését, hogy a Pszkr. vizsgált utaló rendelkezései egy időközben már hatályon kívül helyezett rendelkezésre hivatkoznak. A fennálló, ráadásul az eljárásrendet érintő szabályozási koherenciázavar és bizonytalanság összességében a jogbiztonság követelményét sérti, és ezzel visszásságot okoz.

2. Az egyedi ügy tekintetében

Az Nkt. 45. § (4) bekezdés c) pontja alapján a tankötelezettség kezdetéről, ha a gyermek járt óvodába az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt. Ennek az egyik tipikus esete az, mikor az óvoda és a szülő a kérdésben nem értenek egyet: az óvoda ugyanis már „iskolába küldené” a gyermeket, azonban a szülő a gyermek fejlettsége alapján azt szeretné, hogy további egy nevelési évben még az óvodában maradjon a gyermeke. Ez esetben, ahogyan a jelen ügyben is az óvodába járó gyermeknél a korábban részletesen bemutatott nyomtatványt kell kitöltenie az óvodának. A Pszkr. 13. § (1) bekezdése értelmében ugyanis, ha a gyermek óvodai nevelésben részesül, az óvoda köteles közreműködni a vizsgálat iránti kérelem elkészítésében. Így bár a vizsgálat szükségessége a szülő részéről fogalmazódott meg, a vizsgálat iránti kérelemre vonatkozó nyomtatvány óvoda általi kitöltésével tulajdonképpen tartalmában átalakul a szülő egyetértésével indított szakértői bizottsági eljárássá. A kérelem az általános és teljes körű szakértői vélemény kiadására vonatkozik, hiszen a nyomtatvány fent ismertetett részletes tartalma alapján azon nem jelölhető meg, hogy a szakértői bizottság melyik feladatával kapcsolatosan kérelmezik a vizsgálat lefolytatását.

Mindezek következtében kerülhetett sor a jelen ügyben felmerült és a panaszos által sérelmezett eljárásra, amelyben a szülő nem értett egyet gyermeke iskola érettségével kapcsolatosan kialakított óvodai döntéssel, és ezért szükségessé vált gyermeke iskolaérettségével kapcsolatosan a szakértői bizottság véleményének kikérése. A rendelkezéseimre bocsátott iratok szerint a szakértői vélemény érdekében az óvoda megfelelően kitöltötte a Pszkr. mellékletét képező egyetlen nyomtatványt, amely a szakértői bizottság vizsgálatának általános szakvélemény megindítására vonatkozó és a szülő által is aláírt kérelmet, amelyet megküldött a szakértői bizottságnak. Az ügyben benyújtott szakértői vélemény iránti kérelem egyetlen helyen sem tartalmazta, hogy az melyik szervhez, pontosan mikor kerül beküldésre és ki (a szülő vagy az intézmény) és milyen kérdésben kéri a szakértői vélemény kiadását.

⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 457/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet, amely hatályba lépett 2018. január 1-től.

A szülő a vizsgálat megindítását követően szembesült a gyermekét érintően a szakértői bizottság általános és teljes körű vizsgálatával, továbbá azzal, hogy a járási szakértői bizottságnál megindult vizsgálati eljárás – *az akaratától függetlenül – folytatódott a megyei szakértői bizottságnál.* Mindez annak ellenére történt, hogy e bizottság vizsgálatát kifejezetten nem kezdeményezte, és a vizsgálati adatokat sem ismerhette meg a két bizottsági eljárás között. Az FPSZ főigazgató-helyettese ezzel szemben a szakértői bizottság eljárásának jogalapjául hivatkozott a szakértői bizottság a Pszkr. 11. § (1) bekezdés c) pontjában rögzített feladatán túl arra, hogy a gyermek érdekében komplex vizsgálatot folytatott le. Itt utalt a Pszkr. 11. § (2) bekezdésében foglaltakra, amelynek értelmében, ha a járási szakértői bizottság megítélése szerint a gyermeknél a sajátos nevelési igény valószínűsíthető, akkor saját vizsgálatának dokumentációját és annak eredményeit, a vizsgálat alapján tett megállapításait, valamint a rendelkezésükre álló egyéb iratokat megküldi a megyei szakértői bizottság részére.

Tekintettel arra, hogy a szülő nem működött együtt, ezért a szakértői bizottság szerint 2017 szeptemberében kezdeményezte a VII. Kerületi Hivatalnál a szülő kötelezésére vonatkozó hatósági eljárást, amelynek keretében a VII. Kerületi Hivatal határozatban kötelezte a szülőt a szakértői bizottság előtt gyermekével való megjelenésre. A szülő e határozatot megfellebbezte, a fellebbezést pedig a Kormányhivatal 2017 novemberében kelt határozatában elbírált és kötelezte a szülőt a bizottság előtti újabb időpontban való megjelenésre. A határozat indokolásában továbbá a szülői együttműködés hiányát állapította meg és egyben a döntés jogalapját a Pszkr. 34. § (2) bekezdését jelölte, miszerint a pedagógiai szakszolgálat igénybevétele kötelező a Pszkr. 40 - 41. §-ában foglaltak alapján.

A vizsgált ügy a szakértői bizottság, illetve a közreműködő hatóságok eljárásával, a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben foglaltakkal, azok értelmezésével összefüggően több, az alábbiakban ismertetett problémára mutat rá.

2.1 Az iskolaérettség megállapítása, az azzal összefüggő vitás kérdések eldöntése – az adott gyermek egyedi helyzetére reagálva és ahhoz alkalmazkodva – szoros összefüggésben áll a tankötelezettség teljesítésével, valamint az oktatáshoz való jog érvényesülésével. Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése értelmében Magyarországon minden gyermek köteles az *intézményes nevelés-oktatásban* részt venni, valamint a tankötelezettségét teljesíteni az Nkt. 45. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint. A gyermek abban az évben, melynek augusztus 31. napjáig a 6. életévét betölti, valamint legkésőbb az azt követő évben tankötelessé válik.

Az 20/2012. EMMI rendelet 21. § (1) bekezdése alapján *a tankötelezettség megkezdésének feltétele* a gyermek iskolába lépéshez szükséges *fejlettségének megléte* és annak *igazolása* is. A gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének jellemzőit az Óvodai nevelés országos alapprogramjának kiadásáról szóló kormányrendelet (a továbbiakban: Alapprogram) határozza meg. Az Alapprogram VI. pontja foglalja össze a gyermek fejlettségét, amelyet az óvodáskor végére ér el. Így a 1. pont alapján „a gyermek belső érése, valamint a családi nevelés és az óvodai nevelési folyamat eredményeként a kisgyermekek többsége az óvodáskor végére eléri az iskolai élet megkezdéséhez szükséges fejlettséget. A gyermek az óvodáskor végén belép a lassú átmenetnek abba az állapotába, amelyben majd az iskolában az óvodásból iskolássá szocializálódik. A rugalmas beiskolázás az életkor figyelembevétele mellett lehetőséget ad a fejlettség szerinti iskolakezdésre. Majd az Alapprogram VI.2. pontja részletezi az iskolakezdéshez szükséges testi, lelki és szociális érettséget, amelyek egyaránt szükségesek az eredményes iskolai munkához.

Ha a gyermek járt óvodába, a tankötelezettség kezdetéről az Nkt. 45. § (4) bekezdése értelmében az óvoda vezetője, vagy az óvoda, az iskola vezetője illetve a szülő kezdeményezésére *az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt.* A Pszkr. 15. § (3)-(4) bekezdésében foglaltak rögzítik a szakértői bizottságok vizsgálatának elvégzésére vonatkozó határidőket is, így ha a gyermek *az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget nem érte el, a szakértői bizottság a szülőt tájékoztatja, hogy a gyermeknek óvodai nevelésben kell részt vennie,* és a gyermek fejlettségéről a lakóhely, ennek hiányában a tartózkodási hely szerint illetékes járási hivatalt értesíti. Továbbá, ha *az iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítása vagy az iskolába történő felvétel céljából megkezdett szakértői vizsgálat a beíratásra meghatározott időpontig előreláthatóan nem fejeződik be, a szakértői bizottság e tényről a szülő részére igazolást ad.* A Pszkr. 34. § (5) bekezdés ab) pontja pedig szabályozza, hogy a pedagógiai szakszolgálatnak biztosítania kell, hogy a február utolsó napjáig kezdeményezett eljárásokban *április utolsó munkanapjáig elkészüljenek az iskolai felvételekhez szükséges szakértői vélemények.* Ha e határidő lejártát követően kezdeményezik a gyermek, tanuló

vizsgálatát, a rendelkezésre álló szabad vizsgálati napokra kell megtervezni a vizsgálatokat a beérkezés sorrendjében. A Pszkr. 34. § (5) bekezdés b) pontja értelmében pedig biztosítani kell, hogy május utolsó munkanapjáig elkészüljenek azok a szakértői vélemények, amelyek tekintetében közigazgatási hatósági eljárás indult.

Ahogy azt már korábban részletesen ismertettem, a járási szintű szakértői bizottság feladata az iskolaérettség kérdésében való szakértői vélemény kialakítása. Az egységes szervezetben működő szakértői bizottságok *eltérő feladatrendszerét azonban megtöri a Pszkr. 12. §-ában rögzített sajátos eljárási rend.*

Eszerint a megyei szakértői bizottság foglal állást a járási szakértői bizottság helyett annak a gyermeknek az ügyében, akinél a sajátos nevelési igény valószínűsége felmerül, függetlenül attól, hogy a szakértői vélemény kérése eredetileg mire irányult. Valamennyi válaszadó hangsúlyozta ennek kapcsán, hogy véleményük szerint elsősorban nem az iskolaérettség megállapításának van jelentősége, hanem annak, hogy *a különleges bánásmódra jogosult gyermek hogyan juthat hozzá a szükséges neveléshez-oktatáshoz.*

Az ügyben válaszadók fenti véleményével alapjogi-gyermekjogi szempontból az alábbiak szerint nem tudok egyetérteni.

A fent hivatkozott rendelkezések értelmében a tankötelezettség megkezdése önmagában *nem csak az életkorhoz kötött*, hanem a gyermek érettségéhez, az az testi, lelki és szociális fejlettségéhez. Éppen ezért válik különösen fontossá kétség esetén *a gyermek aktuális fejlettsége* alapján iskolaérettségének megállapítása, vagy annak kizárása, ami egy adott időállapotban egy ténybeli kérdés eldöntésére vonatkozik. Ettől természetesen nem választható el annak kérdése, ha a gyermek nem iskolaérett, akkor számára a jövőben *milyen további fejlesztések szükségesek* az iskolára való érettség eléréséhez. Szükséges ugyanakkor elválasztani egymástól eljárási szempontból az iskolaérettség megállapítására, valamint az SNI vagy a BTM státus megállapításával és a szükséges fejlesztéssel kapcsolatos vizsgálatokat.

Mindez álláspontom szerint azonban mind tartalmi, mind eljárási garanciális okokból, a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével összhangban csak az iskolaérettség megállapítására vonatkozó eljárás lezárását követően, annak eredményeit is figyelembe véve állapítható meg. Az iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítására vagy kizárására vonatkozó szakértői vizsgálatok elvégzését a Pszkr. maga is *határidőhöz köti.* A vizsgálat elvégzésének határidejével kapcsolatban alapvető *elvárásként* fogalmazza meg, hogy a vizsgálatok mielőbb, jellemzően az iskolai beiratkozást megelőzően, de legkésőbb a beiratkozást megelőző tanév májusának végéig befejeződjenek. A gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve akkor tud érvényesülni, ha a *bizonytalan helyzet gyors határidő mellett megoldódik*, azaz egyértelművé válik, hogy a következő nevelési évet a gyermek még az óvodában fogja folytatni, vagy megkezdí az iskolát. Egyben nem mellőzhetően ez teszi *tervezhetővé* az elkövetkező nevelési vagy tanítási évet a gyermeket fogadó intézmények számára is.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítására vagy kizárása érdekében induló szakértői vizsgálatok esetén a Pszkr. által rögzített sajátos eljárási rend alkalmazása – a vizsgálatnak a járási szakértői bizottságtól a megyei szakértői bizottsághoz küldése – szükségszerűen az eljárások lezárásának jelentős elhúzóódáshoz, bizonytalan helyzethez vezet, amely nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével, valamint az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz.

2.2 A következő problémakör *a szakértői bizottság eljárása megindításának alapját képező*, a Pszkr. mellékletében meghatározott *nyomtatvány tartalmával* kapcsolatos. A feltárt konkrét ügy tényállása alapján nem tudok egyetérteni az oktatásért felelős államtitkár véleményével, miszerint a nyomtatvány lehetőséget ad a szülő vagy az iskola által fontosnak ítélt további információk megjelenítésére és a kérés indokolására is. Álláspontom szerint az egységes szervezeti rendszerben működő szakszolgálaton belül a különböző szintű szakértői bizottságok nem általánosságban járnak el, hanem *a feladatkörükbe tartozó, eltérő irányultságú és típusú vizsgálati feladatokat látnak el.* Mindebből az következik, hogy az egyes vizsgálatokat nem nevesítő „szakértői vélemény iránti kérelem” kitöltése és benyújtása *nem alkalmas az eltérő típusú és eltérő irányú vizsgálatok megindítására.* Ezen körbe tartoznak ugyanis például a 18. hónap alatti gyermekek, a 3. évet betöltött, vagy a 3 éven aluli gyermekek komplex vizsgálata, életkortól függetlenül beilleszkedési, tanulási és magatartási zavar vizsgálatára, iskolába lépéshez szükséges fejlettség vagy akár sajátos nevelési igény megállapítására, illetve kizárására irányuló vizsgálatok. Jogállami szempontból nem elfogadható, hogy egy eljárás során alkalmazandó formalizált, általános tartalmú kérelem alapján sem a vizsgálatot kezdeményező nevelési-oktatási intézmény, sem a szülő számára nem egyértelmű,

hogy a kérelem benyújtását követően melyik feladatkörében eljáró bizottság milyen vizsgálatot fog folytatni. A nyomtatvány kitöltésében közreműködő nevelési-oktatási intézmény pedig a szülő felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének sem tud maradéktalanul eleget tenni. Következésképpen a szülő a gyermekét érintő, a státuszát befolyásoló eljárás tekintetében jelenleg nem kaphatja meg a szükséges, a jogszabály alapján őt megillető tájékoztatást. Az eljárás során emellett sehol nem jelenik meg, hogy ha a szülő a vizsgálat megindításával nem ért egyet, akkor mindez milyen jogkövetkezményekkel jár, és őt erről hogyan és mikor tájékoztatták.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Pszkr. 1. számú melléklete szerinti nyomtatvány alkalmazása sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a szülők tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz.

2.3 A vizsgálatom során figyelemmel voltam a nyomtatvány kitöltésével összefüggésben felmerülő problémákra. A Pszkr. 13. § (1) bekezdésének utolsó mondata ugyanis kimondja, hogy ha a gyermek óvodai nevelésben, iskolai nevelésben, oktatásban részesül, az óvoda, az iskola kötelessége közreműködni az 1. melléklet szerinti vizsgálat iránti kérelem elkészítésében. Mindez egyben azt jelenti, hogy ha a szakértői vizsgálatra a szülő kezdeményezésére kerül sor, mert – mint a jelenlegi ügyben – *vitatja az óvodának az iskolaérettséggel kapcsolatos véleményét, és úgy gondolja, hogy gyermeke érdekét az szolgálná, ha még egy évet az óvodában maradna, akkor az 1. mellékletben foglalt nyomtatványt kell kitölteni a Pszkr. 13. § (1) bekezdésének utolsó mondata alapján az adott intézménynek.*

Így pedig megváltozik a kérelmező személye: bár a szülő tartotta szükségesnek a vizsgálat lefolytatását, magát a kérelmet a szülő egyetértése mellett az adott intézmény nyújtja be. E változásnak pedig *a jogkövetkezményeknél különös jelentősége van: a Pszkr. 14. §-a különbséget tesz, hogy a szakértői vizsgálat a szülő kérelmére, vagy a szülő egyetértésével indult. A Pszkr. 14. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha a szülő a szakértői vizsgálat időpontjában nem jelenik meg, további egy alkalommal kell számára vizsgálati időpontot biztosítani az elmulasztott vizsgálati időpontot követő naptól számított tizenöt napon belüli időpontra. Ennek elmulasztása esetén, ha a vizsgálat a szülő kérésére indult, a vizsgálati kérelmet visszavontnak kell tekinteni.* Ha a vizsgálat nem a szülő kérelmére indult, hanem például a vizsgálat a szülő egyetértésével indult, akkor a szakértői bizottság a vizsgált ügy időpontjában hatályos Pszkr. 40. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint közigazgatási hatósági eljárás megindítását volt köteles kezdeményezni.

Az egyedi panaszügyben a Pszkr. 1. melléklete szerinti nyomtatványt töltötte ki az intézmény a szülő aláírásával. A panaszos nyilatkozata szerint a vizsgálatot ő kezdeményezte, mert az óvoda már az iskolába engedte volna gyermekét, amivel nem értett egyet. Az iratokat áttekintve a vizsgált ügyben a panaszos nyilatkozata tényszerűnek fogadható el, mivel az adott ügy körülményeinek ismeretében nem valószínűsíthető az ellenkezője, azaz, hogy az óvoda kívánta az intézményben tartani a gyermeket, mert azt az intézmény a saját hatáskörében megtehetné volna a szakértői vizsgálat kérése nélkül is.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Fővárosi Pedagógiai Szolgálat megyei feladatkörében eljáró szakértői bizottsága nem vizsgálta a Pszkr. 14. § (1) bekezdésében foglaltakat, miszerint a vizsgálatot ténylegesen ki kérelmezte, hanem az általános formanyomtatványon kérelmezett vizsgálatról azt vélelmezte, hogy azt a szülő egyetértésével az intézmény kérte. Mindez oda vezetett, hogy az ismételt időpont elmulasztását követően automatikusan kezdeményezte a hatósági eljárás megindítását, amivel összességében a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott, megalapozatlanul és indokolatlan módon további hatósági eljárásnak tette ki a panaszos szülőt és gyermekét.

2.4 A szakértői bizottságok eljárásának vizsgálatakor a konkrét ügyben *annak időtartama* sem hagyható figyelmen kívül. Az időpontokat tekintve megállapítható, hogy a járási szakértői bizottság vizsgálatát 2017. június 10-én lezárta, a kétszeri szülői konzultáció is megtörtént. A Tagintézmény a szülőt 2017. június 7-én tájékoztatta, hogy a gyermek sajátos nevelési igényének felmerülése miatt az FPSZ vizsgálja majd tovább. Majd az FPSZ nagyjából két hónap múlva 2017. augusztus 4-én kelt levélben értesítette a szülőt, hogy 2017. augusztus 25-ére tűzte ki a gyermeke orvosi vizsgálatát.

A vizsgálati határidőkkel összefüggésben a Pszkr. 14. § (1) bekezdése az irányadó, amely kimondja azt, hogy a szakértői vizsgálat időpontját a bizottság határozza meg, és erről, valamint a szakértői vizsgálat helyéről a szülőt értesíti. A szakértői vizsgálat időpontjáról szóló értesítést a vizsgálat kezdeményezésére irányuló kérelem megérkezését követő naptól számított 10 napon belül, a vizsgálat időpontja előtt legalább 10 nappal meg kell küldeni a szülőnek. *A szakértői vizsgálat időpontját – első vizsgálat esetében – a vizsgálat kezdeményezésére irányuló kérelem megérkezését követő naptól számított 30 napon belüli*

időpontra kell kitűzni. A Pszkr. 17. § (5) bekezdése emellett azt rögzíti, hogy főszabályként a szakértői véleményt a vizsgálat lezárását követő 21 napon belül kézbesíteni kell a szülőnek.

A Pszkr. tehát csak az első vizsgálati időpont kitűzésével kapcsolatos határidőket tartalmazza, arról már nem rendelkezik, hogy konkrétan az egyes vizsgálatoknak mennyi időn belül kell lezárulniuk. A Pszkr. 34. § (5) bekezdése ugyan kísérletet tesz a vizsgálat lezárásának időpontját is rögzíteni, az ab) pontja szerint a pedagógiai szakszolgáltatásnak biztosítania kell, hogy a február utolsó napjáig kezdeményezett eljárásokban április utolsó munkanapjáig elkészüljenek az iskolai felvételekhez szükséges szakértői vélemények.

Ha azonban a gyermek vizsgálatára vonatkozó kérelem csak később érkezik be, akkor csak arról rendelkezik a Pszkr. 34. § (6) bekezdése e körben, hogy a gyermek vizsgálatát a rendelkezésre álló szabad vizsgálati napokra kell megtervezni a beérkezés sorrendjében.

A Pszkr. 34. § (5) bekezdés b) pontja értelmében pedig azt kell biztosítani, hogy május utolsó munkanapjáig elkészüljenek azok a szakértői vélemények, amelyek tekintetében hatósági eljárás indult.

Az iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítására vagy kizárására vonatkozó szakértői vizsgálatok elvégzésének határidejével kapcsolatban alapvető, a gyermekjogokat figyelembevevő elvárás, hogy ezek a vizsgálatok minél gyorsabban, jellemzően pedig az iskolai beiratkozást megelőzően, vagy legkésőbb a beiratkozást megelőző tanítási év végéig befejeződjenek, és azok a szülő számára rendelkezésre álló jogorvoslati jog biztosítása mellett se húzódjanak át a következő tanítási év megkezdését követő időszakra.

A feltárt tényállás szerint a Tagintézmény 2017. júniusi vizsgálatának lezárását követően, az FPSZ a nyár végére tűzte ki az újabb immár sorrendben az ötödik vizsgálati időpontot.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a szakértői bizottságok eljárása indokolatlanul elhúzódott, amely önmagában alkalmas volt arra, hogy a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot idézzen elő.

Az egyedi panaszügy kapcsán feltártak arra mutatnak, hogy rendszerszintű aggályokhoz, illetve az eljárások elhúzódásához vezet az a gyakorlat, hogy az elvben egységes eljárás ellenére a járási és megyei szakértői bizottságok egymástól függetlenül, az eljárás folyamatát megszakítva, késedelmet előidézve folytatnak vizsgálatokat. Megállapítom, hogy a kialakult jogi helyzet nem egyeztethető össze a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével, így a gyermekek védelméhez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

2.5 A vizsgált ügyben az FPSZ 2017. szeptember 19-i levelével kezdeményezte a VII. Kerületi Hivatalnál a szülő hatósági kötelezésére vonatkozó eljárást, arra hivatkozással, hogy a szülő sem az eredeti, sem az ismételt időpontban nem jelent meg gyermekével az bizottság előtt. A VII. Kerületi Hivatal pedig figyelemmel az FPSZ megkeresésére határozatában kötelezte a szülőt a bizottság által javasolt időpontban való megjelenésre. Indokolásul rögzítette, hogy az FPSZ a hatóságot azért kereste meg, mert a szülők gyermekükkel a kitűzött időpontban nem jelentek meg a bizottság előtt és távolmaradásuk okát sem jelezték. A panaszos fellebbezésében hivatkozott arra, hogy a Kerületi Hivatal által feltárt tényállás nem teljeskörű. A VII. Kerületi Hivatal tudomására hozta, hogy mindkét alkalommal jelezte a bizottságnak, hogy a kitűzött időpontban miért nem tudnak megjelenni, ti. munkahelyén hónapokkal korábban kell leadni a szabadságigényét, a meghatározott időpontban (a gyermek vizsgálata kapcsán a 5. alkalommal) nem tud szabadságot kivenni, ez utóbbi tárgyában pedig kétszer is írt a bizottságnak e-mailt. A VII. Kerületi Hivatal ezt követően telefonon próbálta a szülőt elérni beadványának „pontosítása” tárgyában, majd a szülőt csak e-mailben érte utol, amiben tájékoztatta, hogy a szülő az általa írt leveleket téves címre küldte.⁷ A szülő erre tájékoztatta a hatóságot, hogy korábban is ezen a címen levelezett az FPSZ-szel. Ezt követően a VII. Kerületi Hivatal a szülő fellebbezését továbbította a Kormányhivatalnak, felterjesztésében megfogalmazott véleményében azt jelezte, hogy „a szülő továbbra sem együttműködő.”

A Kormányhivatal elfogadva a VII. Kerületi Hivatal véleményét és rögzítette határozatában, hogy a szülő nem együttműködő, egyben új időpontban kötelezte a bizottság előtti megjelenésre gyermekével. A Kormányhivatal sem vizsgálta, hogy a szakértői bizottság szakvéleményének kiadását ki kérte, azt sem vette figyelembe, hogy a szülő mindkét kitűzött bizottsági időpontot megelőzően tájékoztatást adott az FPSZ számára, hogy miért nem tudnak megjelenni. Mindezek feltárásának hiányában pedig a szülő együttműködésének hiányát állapította meg, annak ellenére is, hogy a szülő által hivatkozott honlap a

⁷ <http://www.szakertoibizottsag3.hu/site/kapcsolat-deak-f-utca> (Letöltés időpontja: 2018. július 17.)

vizsgálatom idején is elérhető, és ott a kapcsolatok között az az e-mail cím is fellelhető, ahol az FPSZ jelenlegi címe és a mai is élő telefon és faxszám van feltüntetve az FPSZ jogelődjének nevével.

Rögzítenem kell azt is, hogy az FPSZ jogelődjének honlapján semmiféle jelzés nincs arra vonatkozóan, hogy a szervezet átalakult, vagy az ott feltüntetett adatok már elévültek volna. Megállapítom, hogy mindez alkalmas a szülők téves tájékoztatására, ami önmagában a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, főként azszal együtt, hogy a téves e-mail-címre történő e-mail-küldés okán a szülő együttműködési készségére nézve vannak le az eljáró szervek téves következtetést.

A szakértői vizsgálaton való megjelenés elmulasztása kapcsán további kérdés, hogy a kitűzött időpont elmulasztása hogyan értékelhető. A Pszkr. ugyanis *nem különbözteti meg a mulasztás okát*. A szakértői bizottságnak, így a hatóságoknak is az érintett fél *felróhatóságát* a jelenleg hatályos rendelkezések értelmében *nem kell vizsgálnia*, a következmények alkalmazásához elég a vizsgálat időpontjának második alkalmával való elmulasztása. Ez független attól, hogy a szülő okkal, vagy ok nélkül kimentette magát, így a Pszkr. 14. § (1) bekezdése alapján tulajdonképpen a szülő együttműködését sem kellene vizsgálni.

Sem a VII. Kerületi Hivatal, sem pedig a Kormányhivatal nem vizsgálták a szakértői vizsgálat kezdeményezőjének személyét, hanem elfogadva a szakértői bizottság által írt körülményeket kötelezték a szülőt gyermekével a bizottság vizsgálati időpontjában való megjelenésre. Elmulasztották a hatóságok feltárni mind első, mind másodfokon a kötelezés időpontjában hatályos Ket. szerint az ügy tényállását. *Mindezek alapján az eljáró hatóságok a szülő tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak.*

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a visszásság előidézésében szerepet játszott a hivatkozott Pszkr. 1. számú melléklete szerinti nyomtatvány tartalma. A nyomtatvány ugyanis nem csak az egyes szakértői vizsgálatok típusait nem különbözteti meg, hanem *a kérelmező személyének feltüntetésére vonatkozó adatokat sem tartalmaz*. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a nyomtatvány ezen elemében alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggésben felvesse a visszásság veszélyét.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket, amelyek
 - a) orvosolják a Pszkr. és a Vhr. között fennálló szabályozási koherenciazavart, illetve helyezze hatályon kívül a jelenleg már hatályon kívül helyezett rendelkezésekre hivatkozó utaló szabályokat;
 - b) egyértelművé teszi a szakértői vélemény kiadására vonatkozó, az 1. számú mellékletet képező kérelem (nyomtatvány) tekintetében, hogy ki a vizsgálat kérelmezője és kérelme milyen vélemény kiadására irányul;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjénél, hogy a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályok szerint tisztázza a jelentésben vizsgált ügy tényállását, illetve annak ismeretében a szülő kötelezése tárgyában hozott határozatának jogszerűvé tételéhez tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- 3) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Budapest Főváros Kormányhivatala VII. Kerületi Hivatalának vezetőjénél, hogy a jövőben kiemelt figyelmet fordítson a szakértői bizottság által kitűzött időpontban meg nem jelent szülő kötelezésére vonatkozó hatósági eljárásában az adott ügyre vonatkozó tényállás teljeskörű feltárására;
- 4) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatójánál, hogy
 - a) a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a hatósági eljárások megindítását megelőzően a

szakértői vizsgálat kitűzött időpontját ismételten elmulasztó gyermekek, illetve szülők esetén annak tisztázására, hogy magát a szakértői vizsgálatot ténylegesen mely személy vagy szervezet kezdeményezte és ennek ismeretében kezdeményezzen csak hatósági eljárást;

b) végezze el a szervezetével (annak a jogelődjével) kapcsolatos elérhetőségi adatok frissítését.

Budapest, 2018. december 4.

Székelny László

