

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-865/2017. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Gyórfy Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

A panaszos szülő a Pilisi Gyermekotthonban nevelt gyermekei ügyében kérte a segítséget. Sérelmezte, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatalának Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: Gyámügyi Osztály) 2015. január 10-én kelt határozatával négy gyermekének, 3 fiának és egy lányának ideiglenes elhelyezéséről döntött a Pilisi Óvoda, Általános Iskola és Gyermekotthonba (a továbbiakban: Gyermekotthon). 2015. december 21-én pedig a gyermekek nevelésbe vételéről hozott határozatot, amivel szemben a panaszos 2016. január 5-én fellebbezést nyújtott be Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályához (a továbbiakban: Gyámhatóság), amelyre panaszba benyújtásáig nem kapott választ. A panaszos tudomása szerint a Gyermekotthon nem biztosítja gyermekei számára a szakmai véleményben rögzítettek szerinti nevelést-oktatást, mivel az nem rendelkezik gyógypedagógiai osztállyal, illetve óvodával. Véleménye szerint a legkisebb fiú gyermeke számára pedig, ha a gyermekotthon óvodája esetleg biztosít is gyógypedagógiai külön foglalkozásokat, az nem helyettesítheti a gyógypedagógiai óvodai nevelést. Jelezte azt is, hogy nem ért egyet a középső fia tankötelezettségének egy évvel való elhalasztása ügyében hozott szakvéleménnyel sem.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban jelzett ügyben felmerült az oktatáshoz való joggal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszaállítás 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) bekezdésének a)-b) pontja, valamint (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Gyermekotthon, a Gyámhatóság és az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (2) bekezdés];
- az oktatáshoz való jog: „*Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország e 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.*” [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.*” [XVI. cikk];
- a tisztességes hatósági 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 nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.);
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Egyezmény);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gyszr.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet;

- a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet;
- A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet;

A megállapított tényállás

1. A gyermekek állapota és szükségletei a szakértői bizottsági vélemények alapján a következők: A *legnagyobb gyermek* tanulási képességét vizsgáló szakértői bizottság 2014-ben kelt szakértői véleménye rögzítette, hogy a tanuló számára a fogyatékoság típusának megfelelő nevelési, oktatási intézményben, osztályban, csoportban tagozaton külön oktatható. A tanuló továbbá jogosult rehabilitációs foglalkoztatásra, a fejlesztő szakember végzettségével kapcsolatosan *szakirányú végzettséggel rendelkező gyógypedagógust* nevesített. *A javasolt fejlesztés területei: mozgásfejlesztés, finommozgások fejlesztése, beszéd.* A gyermek osztályfokával kapcsolatosan javasolta, hogy a tanuló *középsúlyos értelmi fogyatékosok oktatását ellátó általános iskola, nyújtott képzési idővel szervezett első osztályának első évfolyamán folytassa tanulmányait*, egyben kijelölte a Budapesti Bárczi Gusztáv Iskolát.

Miután a gyermek a Gyermekotthonba érkezett, tanulmányait 2015. január 13-ától a Gyermekotthon iskolájában teljesíti, a jogviszony igazoló lap adatai szerint részt vesz a nappali rendszerű általános iskolai nevelés-oktatásban, gyógypedagógiai oktatásban. A tanuló a 2014/2015-ös tanév követelményeit nem teljesítette, így következő 2015/2016-ös tanévben az 1. osztály 1. csoportját megismételte, majd annak sikeres teljesítését követően a 2016/2017-es tanévben az 1. évfolyam 2. csoportjába lépett. A tanuló szakértői véleményének felülvizsgálata 2016 márciusában megtörtént. Az új szakértői vélemény az előző véleményben foglaltakat fenntartotta, kijelölte a Gyermekotthon iskoláját a tanuló iskolájává, egyben előírta azt, hogy a rehabilitációs órakeret terhére a *tanuló heti 3 óra komplex gyógypedagógiai* ellátásban részesüljön, amit *oligofrénpedagógiai, értelmileg akadályozottak pedagógiai szakon végzett gyógypedagógus* láthat el.

A legkisebb fiúra vonatkozóan a 2013-ban kelt szakértői vélemény rögzítette, hogy a gyermek sajátos nevelési igényű, speciális fejlesztése a 2013/2014-es nevelési évtől gyógypedagógiai óvodában folytatódjék és felzárkóztató foglalkoztatásra jogosult. A szakértői vélemény a fejlesztést végző szakemberrel kapcsolatosan rögzítette, hogy szakirányú végzettséggel rendelkező gyógypedagógus lehet. Kijelölt intézmény a Bárczi Gusztáv Óvoda volt. Fejlesztési javaslatot fogalmazott meg mozgásfejlesztés, finom mozgások fejlesztése, beszéd, beszédmegértés fejlesztése, színismeret, nagyságdifferenciálás, formaegyeztetés és szobatisztaság és önkiszolgálási szokások kialakítása terén.

A szakmai véleményt 2016 márciusában *felülvizsgálták*, az új véleményben a bizottság a gyermek szegregált óvodai nevelésének szükségességét fenntartotta és a gyermeket a tankötelezettség alól egy évvel mentesítette annak óvodai elhelyezése mellett. Javasolta továbbá a gyermek heti 3 óra komplex gyógypedagógiai ellátásban részesítését, meghatározva annak részterületeit. Szakemberként *oligofrénpedagógia, értelmileg akadályozottak pedagógiai szakon* végzett gyógypedagógus jelölt meg. Kijelölt intézmény a Gyermekotthon óvodája lett.

2. A *Gyermekotthon vezetője* válaszában előadta, hogy az intézmény a tanulásban és értelmileg akadályozott autizmus spektrumzavarral küzdő sajátos nevelési igényű (a továbbiakban: SNI) gyermekeket és ép intellektusú testvéreiket ellátó, közös igazgatású intézmény. A belső gyógypedagógiai (szegregált) óvodában – az Óvodai Nevelés Országos Alapprogramja, a Sajátos Nevelési Igényű Gyerekek Óvodai Nevelésének Irányelvei, valamint az Autizmussal Élő Gyerekek Óvodai Nevelésének Alapelvei figyelembevételével – egy a csoportban dolgozó szakképzett óvodapedagógus és egy minősített gyógypedagógus Óvodai Pedagógiai Program (Óvodai nevelés játékkal-mesével) alapján végzi gondozó-nevelő, oktató-fejlesztő munkáját. Az óvodai csoportban kizárólag tanulási képességeket vizsgáló szakértői bizottság véleményével rendelkező SNI gyermekeket fogadnak.

A belső gyógypedagógiai (szegregált) iskolában kizárólag tanulási képességeket vizsgáló szakértői bizottság szakmai véleményével rendelkező SNI tanulókat nevelnek-oktatnak.

Az Nkt. egyértelműen meghatározza az általánosan érvényes, valamint a SNI gyermekekre vonatkozó rendelkezéseket. Iskolájukban ennek szellemében szakképzett és minősített gyógypedagógusok szervezik és irányítják a mindennapi fejlesztő munkát. Nevelő-oktató munkát három minősített tanterv adaptálásával készített helyi tanterv alapján valósítják meg. A tanulásban akadályozott tanulók nevelése-oktatása a Debreceni Bárczi Gusztáv EGYMI, Általános Iskola Speciális Szakiskola és Kollégium Kerettanterve, értelmileg akadályozott tanulóink nevelése-oktatása a Bárczi Gusztáv Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola és Pedagógiai Szakszolgálat (Budapest) Kerettanterve alapján történik, a Fogyatékos tanulók iskolai oktatásának irányelveit figyelembe véve. Az autizmus spektrumzavarral élő növendékeik optimális fejlesztése érdekében beépítették az Autizmus Kutatócsoport, pervazív fejlődési zavarban szenvedő (autista/autisztikus) gyermekeket nevelő-oktató általános iskolák számára kidolgozott tantervét. A tanterv tartalmában, szerkezetében alkalmazkodik az autizmussal élő tanulók fogyatékoságból eredő speciális szükségleteihez. Kidolgozásakor a szerzők a NAT követelményrendszere és a középsúlyos értelmi fogyatékos tanulók számára kiadott kerettanterv mellett a fogyatékos tanulók iskolai oktatásának tantervi irányelveire támaszkodtak.

A Gyermekotthon szegregált óvodájában és iskolájában rehabilitációs, rehabilitációs, valamint egyéni fejlesztő foglalkozásokat biztosítanak a gyermekek képességeinek minél optimálisabb fejlesztése érdekében, logopédiai ellátás és gyógytestnevelés is rendelkezésére áll. Tanulóik komplex fejlesztése és ellátása érdekében nagy figyelmet fordítanak a szakértői bizottságok által végzett szakértői kontrollvizsgálatok pontos szervezésére. A Gyermekotthonban élő ép intellektusú gyermekek a városban lévő többségi óvodákba járnak, vagy többségi iskolákban teljesítik tankötelezettségüket. A Gyermekotthon vezetőjének véleménye szerint iskolájuk szakember ellátottsága és tárgyi felszereltsége (beleértve a speciális tankönyveket fejlesztő feladatlapokat és fejlesztő eszközöket) maximálisan biztosítja a gyermekek fejlettségi szintjéhez igazodó, egyéni tempóban történő előrehaladás megvalósítását.

Az iratok alapján a panaszos *legnagyobb gyermeke* számára a Gyermekotthon iskolája komplex fejlesztést biztosít heti 3 alkalommal 2015 januárjától, *a fejlesztést végző szakember végzettségével kapcsolatosan 2014/2015-ös tanévre vonatkozóan a Gyermekotthon nem bocsátott rendelkezésemre iratot.* A 2015/2016-os tanév tekintetében a szakmai véleményben rögzített komplex fejlesztést gyógypedagógus, tanulásban akadályozottak pedagógiája szakos és okleveles gyógypedagógus, gyógypedagógiai terápia szakirányon végzett pedagógus látta el heti két órában, míg a 2016/2017-es tanévben heti 7 alkalommal vesz részt a tanuló komplex fejlesztésen két további gyermekkel együtt, az azt végző pedagógus végzettségével kapcsolatos adat nem áll rendelkezésemre.

A legnagyobb gyermekről az értelmileg akadályozottak pedagógiai szakirányon végzett gyógypedagógus osztályfőnök adott pedagógiai jellemzést, amelyben foglaltak szerint a gyermek a 2016/2017-es tanévben az 1. osztály 2. csoportját végzi, az osztályban 7 értelmileg akadályozott és 3 tanulásban akadályozott tanuló jár. A tanárok munkáját 2 gyógypedagógiai asszisztens segíti. A gyermek heti 11 órában kiscsoportos foglalkozáson vesz részt, valamint heti 1-1 órában logopédiai foglalkozáson és mozgásfejlesztésen. *A legkisebb fiú a jogviszony igazoló lap alapján nappali rendszerű óvodai-nevelés, gyógypedagógiai nevelésben vesz részt 2015. január 13-ától. Az intézmény vezetője e gyermek fejlesztésével kapcsolatos iratokat azonban csak 2015/2016-os évtől kezdődően bocsátotta rendelkezésemre.* A gyermek a 2015/2016-os és a 2016/2017-es nevelési évben heti két alkalommal nagymozgás, finommotorika, szem-kéz koordináció és megismerő tevékenység terén részesült fejlesztésben az egyéni fejlődési lapja alapján. A foglalkozásokat mindkét nevelési évben pszichopedagógiai szakirányon végzett gyógypedagógus vezette.

3. A Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetője válaszában az alábbiakat ismertette: A Gyámügyi Osztály ideiglenes hatállyal a 2015. január 10-én kelt határozataival a család 4 gyermekét a Gyermekotthonban helyezte el. Az elsőfokú gyámhivatal a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálatára irányuló eljárása során megkereste a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatot (a továbbiakban: Szakszolgálat) az elhelyezési javaslatok és egyéni elhelyezési tervek elkészítése érdekében. A Szakszolgálat 2015. március 3-ai keltezésű szakmai véleményében a testvérek nevelésbe vételét és gyermekotthonban történő együttes elhelyezésüket javasolta.

A Gyámügyi Osztály 2015. december 21-én elrendelte a gyermekek nevelésbe vételét, kijelölte a gyermekek gondozási helyét, a gyermekek számára gyermekvédelmi gyámot rendelt és ezzel egyidejűleg a szülők és nevelésbe vett gyermekek közötti kapcsolattartást szabályozta.

A gyermekek nevelésbe vételt elrendelő gyámhivatali határozatok ellen az apa törvényes határidőn belül fellebbezést nyújtott be. A fellebbezésében vitatta a Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság véleményében foglaltakat, gyermekei nevelésbe vételének megszüntetését (gyermekei felügyelete alá történő visszahelyezését) kérte.

A fellebbezést az ügy összes iratával együtt Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályánál 2016. március 23-án érkezett. A főosztályvezető hivatkozott a Gyer. 103. § (5) bekezdésében foglaltakra, amely szerint akkor, ha az érdemi határozat elleni fellebbezésben a megyei (fővárosi) gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményének felülvizsgálatát kérték, a szociális és gyámhivatal a szakmai vélemény felülvizsgálata érdekében megkeresi az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottságot (a továbbiakban: OGYSZB). A Gyvt. 82. § (10) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban a megyei, fővárosi szakértői bizottság szakmai véleményének felülvizsgálatát, valamint szükség szerinti új szakmai vélemény készítését az országos szakértői bizottság végzi.

Miután az apa a fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményét nem fogadta el, annak felülvizsgálatát kérte, ezért a másodfokú gyámhivatal fellebbezési eljárása során *a 2016. április 26-án kelt BP/0502/1034-2/2016. számú végzésével felkérte az OGYSZB-t, hogy a kiskorúak nevelésbe vétele ügyében soron kívül foglaljon állást, a fővárosi szakértői bizottság szakmai véleményét vizsgálja felül.*

A másodfokú gyámhivatal végzését – a végzéshez csatolt térítvevény adatai alapján – az OGYSZB 2016. május 3-án átvette. Az OGYSZB telefonon történt tájékoztatása szerint a vizsgálat 2016. szeptember 29-én megtörtént, a szakmai vélemény megküldése folyamatban van. A szakmai véleményének kézhezvételét követően haladéktalanul sor kerül az apa fellebbezési kérelmének érdemi elbírálására, a másodfokú gyámhivatali döntés meghozatalára.

A főosztályvezető válaszában utalt arra is, hogy a szakértői bizottság kirendelésére irányuló eljárási cselekmény késedelmét *a főosztály túlterheltsége okozta*. Jelezte azt is, hogy a Szakértői Bizottság nagyfokú késedelmére tekintettel, a jövőben az ilyen és hasonló eljárási késedelmek kiküszöbölése érdekében, a Ket. 58.§ (4) bekezdését következetesebben, és szigorúan alkalmazzák. Munkatársam a másodfokú gyámhivatali határozat meghozatalával kapcsolatosan rövid úton felvette a kapcsolatot a kormányhivatal ügyintézőjével, aki 2017. január 17-én azt a tájékoztatást adta, hogy *az OGYSZB véleménye a gyámhivatalhoz nem érkezett meg.*

4. Az OGYSZB vezetője válaszában jelezte: A Gyámhatóság a 2016. május 9-én érkezett végzésben rendelte ki szakértőként a testületet, hogy a kiskorúak nevelésbe vételének fenntartása ügyében foglaljon állást, mivel az apa fellebbezést nyújtott be az eljárás ellen, amelyben vitatta a szakmai véleményben foglaltakat és kérte gyermekei visszahelyezését felügyelete alá. A végzéshez mellékelte nevelésbe vételi határozatok tartalmazzák azokat a tényeket, eseményeket, amelyek a nevelésbe vétel elrendeléséhez, továbbá annak fenntartásához vezetnek. *A felkéréssel azonban nem érkeztek meg a 2015. március 3-án készült, a gyermekek komplex személyiségvizsgálatát tartalmazó felülvizsgálendő fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottsági szakmai vélemények.* Továbbá az elsőfokú gyámhatósági határozatok indoklásai csupán kiemeléseket tartalmaztak a gyermekek veszélyeztetettségének jellegéről és mértékéről, illetve az elvégzett vizsgálatok eredményeiből kiemelt megállapítások *szülői elhanyagolást és bántalmazást támasztottak alá.* A két gyermek nevelésbe vételéről szóló határozatban megállapították a mentális retardációjuk okán fennálló különleges ellátási szükségletet, de ugyancsak nem érkezett meg a pedagógiai szakszolgálati szakmai vélemény.

A vizsgálatok ütemezése érdekében 2016. június 2-án telefonon kérték a Szakszolgálattól, hogy küldjék meg a hiányzó dokumentumokat. 2016. július 19-én érkeztek meg a gyermekekről készült komplex szakmai vélemények, de *továbbra sem állt az OGYSZB rendelkezésére két gyermek tekintetében a pedagógiai szakszolgálat véleménye,* amely – a Gyvt. 132. § (3) bekezdése, illetve az NM rendelet 137. § (5) bekezdése alapján – különleges ellátási szükségletük felülvizsgálatának alapja.

Az OGYSZB nagyfokú túlterheltsége okán a gyermekek vizsgálatát 2016. szeptember 29-re tudta ütemezni. A vizsgálat időpontjáról 2016. szeptember 23-án, elektronikus úton értesítették a Szakszolgálatot, a gyermekvédelmi gyámot és a kiskorúak teljes körű ellátását biztosító Gyermekotthon, amely levélben – a megalapozott véleményalkotás érdekében – egyidejűleg kérték a gondozási hely és a gyermekvédelmi gyám tájékoztatását a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság vizsgálata óta szerzett tapasztalatokról az alábbiakra vonatkozóan:

- a kiskorúak aktuális személyiség és egészségi állapota;
- gyermekotthonban tanúsított magatartásuk, társaikhoz és felnőttekhez fűződő viszonya;
- az esetleges intézkedések és egészségügyi beavatkozások (kórházi ellátás) szükségessége és annak dokumentálása;
- a gyermekek és vér szerinti szülők kapcsolattartása (annak módjáról, gyakoriságáról és a testvérek magatartására gyakorolt hatása, valamint az a szülők együttműködése).

A Gyermekotthonból a vizsgálatot megelőzően megérkezett a gyermekekről készült nevelői jellemzés, a gyermekek és a szülők kapcsolattartására vonatkozó tájékoztatás, továbbá a Ceglédi Pedagógiai Szakszolgálat által 2016. március 17-én készített szakmai vélemény két gyermek tanulási képességének kontrollvizsgálatáról. A gyermekvédelmi gyám tájékoztatását egy hónappal később, 2016. október 26-án kapta meg a bizottság.

Az OGYSZB még aznap, 2016. október 26-án elkészítette kiskorúak felülvizsgálati szakmai véleményeit, amelyet Gyer. 103. § (5) bekezdése értelmében 2016. november 7-én megküldtek a Szakszolgálatnak elhelyezési javaslat és elhelyezési terv készítéséhez – amelyet a visszaérkezett térítvény alapján 2016. november 17-én átvettek –, és erről értesítették a felülvizsgálatot végző Gyámhatóságot is.

Az OGYSZB vezetője az eljárásának elhúzódásával összefüggésben az alábbiakra hívta fel figyelmét. A testülethez 2016-ban érkezett 343 megkeresés mellett az előző évről (2015) 49 áthúzódó vizsgálat iránti kérelem volt, amelyből összesen 238 szakmai véleményt készített el. *Az ezt megelőző években is hasonló – 360 körüli – esetszámmal dolgozott a bizottság.* A 2016-os évben 60 vizsgálati alkalom maradt el, amely 55 gyermek távolmaradását jelentette a gondozási helyről való engedély nélküli távollét miatt (2015-ben 67 gyermek vizsgálata maradt el ezen ok miatt). Valamennyi elmaradt vizsgálatnál levélben tájékoztatták a gyermekvédelmi gyámokat, hogy ha a gyermek visszatér kijelölt gondozási helyére, értesítsék a bizottságot az újabb vizsgálati időpont kijelölése érdekében. Ennek megfelelően a 2., 3. illetve a 4. behívásra 17 gyermek jelent meg.

A jelentős számú vizsgálat iránti kérelmek mellett az elvégzendő vizsgálatok, illetve a szakmai vélemények elkészítésének további határidőn túli teljesítését vonja maga után *a tervezett vizsgálatok elmaradása* (2016-ban 14 olyan vizsgálati nap volt, amikor a behívott gyerekek fele jelent csak meg). Az évek óta magas esetszám, illetve az eredménytelen behívások száma, a bizottságban dolgozó szakértők foglalkoztatási jogviszonya folytán az OGYSZB *csak a vizsgálat iránti felkérést követő 2-3 hónapon belül tudja a vizsgálatokat ütemezni, a szakmai véleményeket elkészíteni.*

A testületben a 2002-es megalakulástól 2016. májusig a bizottságvezető kivételével valamennyi szakfeladatot ellátó szakértő – családgyám, gyermek-szakorvos, pszichológus, pszichiáter, gyógypedagógus – *vállalkozási szerződéssel látta el a feladatot.* A bizottság személyi feltételeinek javítása és fejlesztése, a munkavégzés folyamatossága és zavartalansága érdekében a bizottság vezetője 2016 márciusában kezdeményezte az OGYSZB ügyrendjének módosítását *3 fő családgyám és 2 fő gyermek szak-pszichológus kormánytisztviselői jogviszonyban való alkalmazásával.*

Az elfogadott ügyrend alapján keresték a feladat ellátására leginkább alkalmas, kvalifikált szakembereket. A családgyám feladat ellátására május 1-től két kolléga nyert felvételt teljes munkaidőben. A gyermek szak-pszichológusi munkakörre többéves szakmai tapasztalattal és gyermekvédelmi ismerettel rendelkező, megyei szakértői bizottságban dolgozó pszichológus kollégák jelentkeztek, akik komoly szakmai kihívásnak, megmérettetésnek, s egyben a szakmai fejlődés lehetőségének tekintették a feladatot. Számukra azonban *kedvezőtlenebb foglalkoztatási feltételeket tudtak csak ajánlani* – pedagógus munkakör helyett kormánytisztviselői jogviszony, amely munkaidőben és anyagilag is kedvezőtlenebb –, ezért nem fogadták el az állásajánlatot. A 2 fő gyermek-szakpszichológusi státusz *betöltetlen maradt*, a csütörtöki vizsgálati napra is csak júliustól foglalkoztatnak szakértőt – vállalkozási jogviszonyban.

Jelenleg a bizottságban a vezető mellett 2 családgondozó dolgozik teljes munkaidőben, továbbá heti 30 órában az ügyviteli tevékenységet végző titkársági referens.

A tájékoztatás szerint a gyermekorvosi, gyermek-szakpszichológusi, pszichiáteri és gyógypedagógusi feladatokat továbbra is valamennyi szakértő vállalkozási szerződéssel végzi. A foglalkoztatásuk heti 1-2 vizsgálati napra korlátozódik (maximum 5 gyermek vizsgálata végezhető el naponta), így az OGYSZB leterheltsége igen nagyfokú.

A Gyvt. 82. § (2) bekezdése tartalmaz rendelkezést a szakértői bizottságok létszámára vonatkozóan, azonban ezen bekezdés *csak a minimum létszámot határozza meg a megyei, fővárosi és országos gyermekvédelmi szakértői bizottságokra*. Az NM rendelet 1. sz. mellékletében meghatározott szakmai létszám irányszámai és létszámminimum normái kifejezetten a megyei/fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságok vonatkozásában állapít meg létszámot, és az esetszámok nem alkalmazhatóak OGYSZB szakmai létszámára.

Az OGYSZB vezetőjének álláspontja szerint a személyi feltételeinek kialakításánál – a hatékony és színvonalas feladatellátás, a munkavégzés folyamatossága, zavartalansága érdekében – célszerű lenne az NM rendelet mellékletében rögzített bizottsági létszámminimum normát, illetve szakmai irányszámokat alkalmazni. Az OGYSZB *szakmai tevékenysége meghatározó a gyermekvédelem rendszerében*, olyan testületnek számít, amelynek munkája hatással van a gyermekvédelmi szakellátás valamennyi területére (megyei szakértői bizottságok, gyermekvédelmi szakszolgálatok, gondozási helyek, gyermekvédelmi gyámok) és nagy jelentőséget tulajdonítanak a hatósági oldal szereplői is, így jelentősek az elvárások. A sokoldalú és felelősségteljes bizottsági közreműködés, a munkavégzés folyamatossága és zavartalansága érdekében fontos, hogy a szakértők – különösen az egyébként *országosan is hiányszakmaként jegyzett gyermekpszichiáter és gyermek-szakpszichológus* – munkája mind szakmai, mind erkölcsi, mind anyagi szempontból megfelelő elismerésben és megbecsülésben részesüljön. Az OGYSZB mindennek csak úgy képes megfelelni, ha megfelelő kompetenciával és a saját szakterületükön is elismertséggel bíró szakemberek végzik a tevékenységet. Az optimális szakértői létszám alkalmazásával lehetne a vizsgálati napok számát növelni, és ez által a szakmai vélemények elkészültének időtartamát csökkenteni, továbbá a módszertani feladatellátás vonatkozásában is tevékenykedhetne az OGYSZB.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint 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 szervet 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 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*.

A Gyvt. 95. §-a alapján az otthont nyújtó ellátás biztosítása állami feladat. Továbbá az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. Mindebből következően a gyermekvédelmi szakellátás és a köznevelés intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm. Továbbá hatóságként jár el a Gyszt. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. A fentiek alapján *az érintett szervekre az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed*.

Hatásköröm megállapításánál figyelemmel voltam az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontjában rögzített hatásköri követelményre is, miszerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére.

Hatásköröm hiányát állapítottam meg ugyanakkor a panaszbeadványban foglalt, középső fiú tankötelezettségének egy évvel való elhalasztása miatti kifogás tekintetében, mivel az a szakértői véleményben foglalt szakmai kérdésre vonatkozott, amelyben ombudsmanként nem foglalhatok állást.

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 tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az 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 kiemelte, 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, 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)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az érintett alapvető jogok tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így pedig az elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz 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, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen 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. A jogbiztonság nem csak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. 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 jog 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 Nkt. ennek megfelelően rögzíti a kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, tanulók körét és jogait. A kiemelt figyelem azt jelenti, hogy az e körbe tartozók sajátos tulajdonságuk, helyzetük, állapotuk miatt az átlagostól eltérő foglalkozást, figyelmet, speciális szakértelmet, eszközöket és felszerelést igényelnek. E csoport alcsoportjába tartoznak azok a gyermekek és tanulók, akik számára egyben különleges bánásmódot is szükséges biztosítani. Ide tartoznak a sajátos nevelési igényű gyermekek és tanulók, akik a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem, magatartásszabályozási zavarral) küzdenek.

3. 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.

E tételt megtaláljuk az 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 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére, segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

4. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljárásból való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.

Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó 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. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadsági jogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A Gyermekotthonban nevelkedő gyermekek óvodáztatása, iskoláztatása

A sajátos nevelési igényű és beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók neveléséről, oktatásáról főszabályként az Nkt. rendelkezik. A sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga az Nkt. 47. § (1) bekezdése alapján, hogy különleges bánásmód keretében *állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították*. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani.

E gyermekek, tanulók óvodai nevelése, tanuló iskolai nevelés-oktatása az Nkt. 47. § (3) bekezdése értelmében az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, iskolai osztályban, vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban, iskolai osztályban történhet. Az Nkt. 47. § (4) bekezdése részletesen meghatározza a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez és oktatásához szükséges feltételeket, így az a) pont alapján a gyermek, tanuló külön neveléséhez és oktatásához, a fejlesztő nevelés-oktatáshoz, *a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatása*, a neveléshez és oktatáshoz szükséges speciális tanterv, tankönyv és egyéb segédlet szükséges. Továbbá az Nkt. 47. § (5) bekezdése azt is kimondja, hogy *a gyermek külön óvodai nevelését végző óvodai csoportot, a tanulók külön iskolai nevelését, oktatását végző iskolai osztályt a sajátos nevelési igény típusának megfelelően kell létrehozni*. A gyógypedagógiai nevelésben, oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézményben a gyermek, *tanuló egészségügyi és pedagógiai célú habilitációs és rehabilitációs ellátásban is részesül*. A gyógypedagógiai nevelésben, oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézményben pedig az Nkt. 47. § (9) bekezdés ac) pontja alapján *a sajátos nevelési igény típusának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatása kell*, ha az értelmi fogyatékos gyermek, tanuló óvodai nevelése, iskolai nevelés-oktatása a külön e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, óvodai csoportban, iskolai osztályban történik.

A fentiek szerint az SNI tanulók oktatásában *a szakértői bizottságnak kiemelkedő szerepe van*, hiszen az általa kiadott szakmai vélemény alapján van mód a sajátos nevelési igényű tanulók számára a megfelelő, speciális szakértelemmel és felszerelésekkel rendelkező óvoda, iskola igénybevételére, továbbá ez határozza meg a gyermek, a tanuló számára biztosítandó speciális pedagógiai ellátást. A szakértői bizottság pedig a *szakértői véleményében* tesz javaslatot a 15/2013. EMMI rendelet 17. § (1) bekezdése alapján a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló ellátására, az ellátás módjára, formájára és helyére, az ellátáshoz kapcsolódó pedagógiai szakszolgáltatások típusaira, a szükséges szakemberre és annak feladataira. A szakértői véleménynek tartalmaznia kell – többek között – annak megállapítását, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló az e célra létrehozott, *a fogyatékoság típusának megfelelő nevelési-oktatási intézményben*, osztályban, csoportban, tagozaton vehet részt az óvodai nevelésben, iskolai nevelésben-oktatásban.

Javaslatot tesz a gyermek, tanuló sajátos nevelési igényének megfelelő óvodára, csoportra, általános iskolára, csoportra, osztályra, tagozatra (a továbbiakban: kijelölt iskola), illetve megjelöli a kijelölt nevelési-oktatási intézményt, valamint megfogalmazza a gyermek, tanuló nevelésével, oktatásával kapcsolatos sajátos követelményeket, fejlesztési feladatokat, a fejlesztési feladatok ellátásának javasolt időkeretét, illetve javaslatot tesz a szükséges szakemberre.

A szakértői bizottság 2016-ban kelt véleményeiben a panaszos két a legnagyobb és a legkisebb fiának szegregált óvodai és iskolai nevelésére, oktatására tett javaslatot, egyben a mindkét fiú tekintetében a rehabilitációs órakeret terhére meghatározott heti 3 óra komplex gyógypedagógiai ellátást oligofrénpedagógiai, értelmileg akadályozottak pedagógiája szakos gyógypedagógus szakember szükséglet mellett. A Gyermekotthon alapító okirata alapján az megállapítható, hogy a Gyermekotthon egyik közfeladata a köznevelési feladatot ellátó önálló szakmai egységében a szakértői bizottság véleménye alapján különleges bánásmódot igénylő, sajátos nevelési igényű enyhe és középsúlyos értelmi fogyatékos, a többi tanulóval együtt nem nevelhető gyermekek óvodai nevelési és nappali rendszerű általános iskolai nevelése és oktatása.

Ennek ismeretében megállapítom mindenekelőtt azt, hogy a Gyermekotthon belső iskolája, és óvodája az alapító okiratban foglaltak szerint – a szülő panaszában foglaltakkal szemben – a két fiú tekintetében szegregált óvodai nevelésére és oktatására jogosultsággal rendelkezik.

A gyermekeknek a Gyermekotthonba kerülésétől kezdve ugyanakkor *részben nem ismert előttem* a fejlesztést végző szakember szakirányú végzettsége, illetve a legkisebb fiú tekintetében az sem egyértelmű, hogy az otthonba kerülését követő félévben milyen foglalkozásokon és heti hány órában vett részt. Az iratok alapján a nagyobbik gyermek tekintetében megállapítható, hogy a 2015/2016-os tanévben a szakmai véleményben rögzített heti 3 óra helyett csak heti két alkalommal, oligofrén vagy értelmileg akadályozott szakon végzett gyógypedagógus helyett tanulásban akadályozott szakirányú gyógypedagógus végezte a fejlesztését, a 2016/2017-es tanévben pedig heti 7 alkalommal vett részt komplex gyógypedagógiai foglalkozáson, de *az azt nyújtó szakember képzettsége szintén nem vált ismerté a vizsgálat során.* A panaszos legkisebb fia, aki a szakmai véleményben foglaltak szerint bátyjával azonos fejlesztésre szorul, 2015/2016 és a 2016/2017 tanévekben a heti 3 komplex gyógypedagógiai foglalkozás helyett mindkét évben csak heti két alkalommal vett részt a foglalkozáson és az oligofrén vagy értelmileg akadályozott szakon végzett gyógypedagógus helyett pszichopedagógus szakirányon végzett gyógypedagógus irányítása mellett.

Mind ezek alapján megállapítom, hogy a rendelkezésemre bocsátott hiányos, illetve nem egyértelmű adatokat tartalmazó iratok alapján a gyermekeknek nyújtott óvodai és iskolai szolgáltatás körülményei jogszabályoknak és a szakértői véleményben foglaltaknak való megfelelése csak részben volt feltárható, a hiányos válaszadás pedig önmagában sérti a jogállamiság elvét. Megállapítom ugyanakkor azt is, hogy a rendelkezésre álló információk alapján a két gyermek fejlesztésének körülményei a szakmai véleményben foglaltaktól mind időtartamban, mind a szakember szükségletben eltérnek, amely gyakorlat a gyermekek legjobb érdekével összefüggő visszasságot okoz.

2. Az érintett tanulók iskolaváltásának elbírálásával összefüggésben

A 15/2013. EMMI rendelet 20. § (3) bekezdése értelmében, ha a sajátos nevelési igényű tanuló iskolát kíván változtatni, szándékáról a szülőnek írásban tájékoztatnia kell a szakértői bizottságot. *A szakértői bizottság, ha az az iskola, amelybe a tanuló az átvételét, felvételét kéri, az adott sajátos nevelési igényre tekintettel szerepel az intézményi jegyzékben, a bejelentést 15 napon belül írásban tudomásul veszi, és szakértői véleményének az iskola kijelölésére és az iskolába történő beiratkozásra vonatkozó rendelkezéseit módosítja.* Ha az iskola nem vagy nem az adott fogyatékosra tekintettel szerepel az intézményi jegyzékben, akkor a szakértői bizottság a *tanuló* – szükség szerinti – vizsgálata után *új szakértői véleményt készít.* A tanuló vizsgálata mellőzhető, ha a meglévő vizsgálati eredmények kiegészítésére nincs szükség. *E rendelkezéseket alkalmazni kell az óvoda, a korai fejlesztés, gondozás, fejlesztő nevelés, a fejlesztő nevelés-oktatás feladataiban közreműködő intézmény változásakor is.* Az e bekezdésben meghatározott intézkedéseket, ha a gyermek, tanuló vizsgálatára nincs szükség, a szakértői bizottság vezetője vagy az általa kijelölt szakértői bizottsági tag hajtja végre.

A szakértői bizottság a panaszos gyermekei sajátos nevelési igényére figyelemmel 2014-ben a nagyobbik fiú, 2013-ban a legkisebb fiú esetén kijelölte a Budapesti Bárczi Gusztáv Óvoda, Általános Iskola és Készségfejlesztő Speciális Szakiskola megfelelő szakmai egységét. A gyermekekre vonatkozó szakértői véleményék felülvizsgálatára mindkettőjük esetében 2016 márciusában került sor, ahol mindkettőjük számára a szakértői bizottság kijelölte tulajdonképpen azt az intézményt, ahol oktatásukat, nevelésüket 2015 januárja óta biztosítják, azaz a gondozási helyük szerinti Gyermekotthon megfelelő szakmai egységét.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a rendelkezésemre álló iratok alapján nem került sor a sajátos nevelési igényű tanuló és óvodás gyermek esetében a Gyermekotthonban való elhelyezésekor az iskolaváltásra vonatkozó garanciális jogszabályi előírások érvényesítésére, azaz az iskolaváltási szándékról a szakértői bizottság tájékoztatására. Így a gyermekekre vonatkozó iskolai és óvodai ellátás szakértői bizottság általi megfelelőségének vizsgálata is elmaradt, vagyis az, hogy adott intézmény a sajátos nevelési igényre tekintettel szerepel-e az intézményi jegyzékben. Mindez a mulasztás álláspontom szerint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszaélést okoz, valamint figyelmen kívül hagyta a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét.

3. A Gyámhatóság és az OGYSZB sérelmezett eljárása tekintetében

A Gyámhatóság az OGYSZB-t kirendelő végzésében a 2013. március 19-i hatályos Gyvt. 82. § (10) bekezdésére hivatkozott, miszerint „fellebbezési eljárásban a megyei, fővárosi szakértői bizottság szakvéleményének felülvizsgálatát, valamint szükség szerinti új szakvélemény készítését az országos szakértői bizottság végzi.” Hivatkozott a Gyer. 103. § (5) bekezdésére, amely 2013. december 31-ig rögzítette, hogy „Ha az érdemi határozat elleni fellebbezésben a megyei (fővárosi) gyermekvédelmi szakértői bizottság szakvéleményének felülvizsgálatát kérték, a szociális és gyámhivatal a szakvélemény felülvizsgálata érdekében megkeresi az országos gyermekvédelmi szakértői bizottságot.” A Gyámhatóság mindezek alapján felkérte az OGYSZB-t, hogy a gyermekek nevelésbe vételének fenntartása ügyében *oron kívül* foglaljon állást, és a felülvizsgált szakvéleményt küldje meg részükre.

Ezzel szemben az OGYSZB vezetője az eljárás elhúzódsának okainak ismertetésén túl az eljárásának alapjaként a hatályos Gyer. 103. § (5) bekezdésére hivatkozott, amely szerint: „A gyámhivatal, valamint a gyermekvédelmi szakszolgálat és a gyermekvédelmi szakértői bizottság – ha technikai felkészültségük lehetővé teszi – elektronikus levél útján tartanak kapcsolatot. A felkért gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyermek elhelyezése kérdésében elhelyezési javaslatot és egyéni elhelyezési tervet készítő gyermekvédelmi szakszolgálatnak küldi meg közvetlenül a szakmai véleményét, és erről értesíti a gyámhivatalt.” Ennek figyelembe vételével küldte meg a felülvizsgált szakmai véleményt a Szakszolgálatnak elhelyezési javaslat és elhelyezési terv készítéséhez, amelyről értesítette a Gyámhatóságot.

A fellebbezési eljárás megindulásakor hatályos Gyvt. 82. § (6) bekezdése szerint a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményének felülvizsgálatát, valamint szükség szerinti új szakmai vélemény készítését a gyámhatóság megkeresése alapján az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság végzi. A Gyvt. 82. § (9) bekezdése rögzíti, hogy ha a megyei, fővárosi vagy az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság *határidőn belül* nem készíti el szakmai véleményét, a gyámhatóság megkeresi a szakértői bizottságot fenntartó szervezetet, hogy vizsgálja ki a mulasztás okát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a szakmai véleménynek a gyámhatóság által újonnan kitűzött határidőre történő elkészítése érdekében. Továbbá az NM rendelet 129/A. § (1) bekezdés b) pontja szerint az OGYSZB feladata a megyei bizottságnak a gyermekek gondozási helyének meghatározása tárgyában született szakmai véleményének felülvizsgálata, ha azt az érdemi határozat elleni fellebbezési eljárásban kérték.

Tekintettel arra, hogy a panaszos édesapa fellebbezésében a fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményét is vitatta, a Gyámhatóság az ismertetett szabályozás nyomán nem mellőzhette az OGYSZB megkeresését.

A rendelkezésemre álló információk alapján megállapítható, hogy a Gyámhatóság a fellebbezést az ügy összes irataival 2016. március 23-án érkezett. Az OGYSZB-t – a panaszos gyermekeinek nevelésbe vételének fenntartása ügyében, továbbá a fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményének felülvizsgálatára tekintettel – *oron kívüli* állásfoglalásra azonban csak 30 nappal később, 2016. április 26-án kereste meg. A Gyámhatóság a végzéshez csak a gyermekek nevelésbe vételéről döntő elsőfokú határozatokat csatolta.

A hiányzó szakmai vélemények beszerzéséről az OGYSZB gondoskodott, azokat 2016. július 19-én érkezett, a gyermekek vizsgálatát – túlterheltség miatt – csak 2016 szeptemberének végén tudta elvégezni. Álláspontom szerint, mivel a fellebbezési eljárásban másodfokon eljáró Gyámhatóságnak a nevelésbe vétel fenntartásról, vagy megszüntetéséről és nem a gyermekek elhelyezéséről kellett döntenie – az OGYSZB-nek a szakmai véleményét közvetlenül a Gyámhatóságnak kellett volna megküldenie. A Gyámhatóság és az OGYSZB vezetője elismerte a késedelmet, azt a munkatársak *túlterheltségével* indokolta. Álláspontom szerint azonban emellett az eljárás elhúzódása a következő okokra is visszavezethető (egy egész *késedelmi láncolatot* alakítva ki):

- 1) a Gyámhatóság a késedelmesen és a nem a teljes iratanyag megküldésével kereste meg az OGYSZB-t,
- 2) a Gyámhatóság a szakmai vélemény soron kívüli elkészítését kérte, annak elkészítésére konkrét, napokban megállapított határidőt nem tűzött, és nem tett eleget a Gyvt. 82. § (9) bekezdésben foglalt kötelezettségének sem,
- 3) a hiányos dokumentumok alapján az OGYSZB nem tudott szakmai véleményt készíteni, azok beszerzéséről gondoskodnia kellett,
- 4) az OGYSZB megkeresésnek a Szakszolgálat több mint egy hónap múlva tett eleget,
- 5) a gyermekvédelmi gyám tájékoztatása az OGYSZB-hez a vizsgálatát követő közel négy hét múlva érkezett,
- 6) az OGYSZB a szakmai véleményét a Gyámhatóság helyett a gyermekvédelmi szakszolgálatnak küldte meg,

A hatósági eljárások garancia kapcsán rá kell mutatnom arra, hogy a *Ket. az alapelvek között rögzíti* a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A Ket. 33. §-a rendelkezik arról, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az eljárás megindulásától számított *21 napon belül kell meghozni* és gondoskodni a döntés közléséről.

A Gyámhatóság és az OGYSZB vezetőjének a munkatársak túlterheltségére vonatkozó tájékoztatását tudomásul veszem, azonban a fentiekben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon köteletségére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a késedelmes eljárás és döntés tekintetében a panaszosok tisztességes eljárásához való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem.

Jelen vizsgálatommal összefüggésben utalnom kell arra, hogy AJB-3534/2016. számon átfogó jelleggel vizsgáltam az első- és másodfokú gyámhatóságok feladatellátásának személyi feltételeit, illetve az ott dolgozó munkatársak létszámát és az ebből adódó túlterheltségét.

Tekintettel arra, hogy az AJB-3534/2016. számú jelentésben megfogalmazott – a gyámhatóságok túlterheltségére visszavezethető alapjogi visszásságok orvoslása érdekében – ajánlásaimra adott válaszában az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára tájékoztatott az ügyintézők túlterheltségének csökkentése érdekében tett intézkedéseiről a jelen, egyedi panasz ügyben a késedelmes eljárás tekintetében a felügyeleti szerv felé külön intézkedést nem tesztek.

4. Az OGYSZB működésének jelenlegi személyi feltételei kapcsán

Az OGYSZB vezetőjét és tagjait a Gyvt. 82. §-a alapján a miniszter jelöli ki ötéves időtartamra. A bizottságot a Kormány rendeletében kijelölt szerv működteti. A Gyvt. 82. § (2) bekezdése értelmében az OGYSZB a bizottság vezetőjéből és legalább 3 tagból, a speciális szükséglet felmerülése, vizsgálata esetén legalább 5 tagból áll. A szakértői bizottság állandó tagja 1 fő bizottságvezető, 1 fő *gyermekorvos*, 1 fő *gyermek-szakpszichológus* és egy fő, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló miniszteri rendeletben a területi gyermekvédelmi szakszolgálatnál *családgondozó* munkakörben elfogadott szakképesítéssel rendelkező személy. A speciális szükséglet felmerülése, vizsgálata esetén a vezetőből és a 3 állandó tagból álló szakértői bizottság kiegészül 1 fő *pszichiáterrel* és 1 fő *gyógypedagógussal*. Az örökbefogadás előkészítése céljából összefoglaló vélemény elkészítése esetén a vezetőből és a 3 állandó tagból álló szakértői bizottság szükség szerint kiegészül 1 fő gyógypedagógussal.

A bizottság munkájába – felkérésre – bevonható a gyermek egészségi, mentális és általános személyiségállapota szerinti eseti szakértő is.

Az NM rendelet 1. számú mellékletében rögzített a gyermekjóléti és gyermekvédelmi személyes gondoskodás formáinak szakmai létszám irányzamai és létszámminimum normái az OGYSZB-re nem, *csak a megyei/fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságokra vonatkoznak*, ahol az 1 fő vezető mellett, a pszichológus, a gyógypedagógus, a pszichiáter, az orvos és a családgondozó státusza 1 fő/ évi 100 új vizsgálatra kerülő gyermek létszámához igazítva került megállapításra.

A rendelkezésekre bocsátott adatok alapján az OGYSZB ügyrendjének módosítása ellenére is az OGYSZB-ben a vezetőn kívül *2 fő családgondozó dolgozik teljes munkaidőben*, továbbá heti 30 órában az ügyviteli tevékenységet végző titkársági referens. A gyermekorvos, a gyermekszakpszichológus, a pszichiáter és a gyógypedagógus *heti egy-két vizsgálati napon vállalkozási szerződés keretében látja el bizottsági feladatait*, mivel a kormánytisztviselői illetmény mellett főállásban e szakemberek nem vállalják a feladat elvégzését. Egy vizsgálati napon 5 gyermek vizsgálható meg, az OGYSZ vizsgálatára évente jellemzően 350 körüli kérelem érkezik. A bizottság a vizsgálatokat az előző feltételek mellett a kérelem beérkezésétől számított *2-3 hónapon belül tudja csak ütemezni*.

Mind ezek alapján megállapítom, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottság személyi feltételei nem biztosítják a gyermekekre vonatkozó vizsgálatok időben történő elvégzését, a kialakult helyzet pedig a gyermekek védelemhez és gondoskodásához való jogával összefüggésben visszásságot okoz, mivel a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti, az eljárások elhúzódása pedig nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 31. §-a alapján *kezdeményezem* a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság vezetőjénél, hogy
 - a) oktatási szakértő bevonásával vizsgálja meg, hogy a panaszos gyermekei számára a Gyermekotthon iskolája a pedagógiai szakszolgálat szakértői véleményében megfogalmazottak szerint biztosítja-e a gyermekek fejlesztésekre, azok óraszámaira és a szakemberek képzettségére vonatkozó követelményeket;
 - b) hívja fel a figyelmet, hogy a jövőben a sajátos nevelési igényű gyermekek gyermekotthoni elhelyezésénél is kezdeményezzék a pedagógiai szakszolgálat szakértői bizottságának iskola váltásra vonatkozó eljárását;
2. az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, hogy eljárásai során a jövőben
 - a) fordítson fokozottabb figyelmet a Ket. eljárási alapelveinek érvényesülésére, továbbá arra, hogy a szakmai vélemény elkészítéséhez szükséges valamennyi dokumentumot haladéktalanul bocsássa a szakmai vélemény készítőjének rendelkezésre, eljárásai során pedig mindenkor kizárólag a hatályos jog szabályaira hivatkozzon,
 - b) a szakmai vélemény elkészítésére a jövőre nézve mindig világosan és egyértelműen, napokban meghatározott határidőt tűzön ki, annak elmulasztása esetén pedig tegyen eleget a Gyvt. 82. § (9) bekezdésében foglalt kötelezettségének;
3. az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság vezetőjét, hogy a jövőben fordítson fokozottabb figyelmet arra, hogy a másodfokú eljárásban készült szakmai véleményt közvetlenül a fellebbezési elbírálására jogosult hatóságnak továbbítsa;
4. az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy a jelentésben foglalt megállapítások alapján tekintse át a hatályos jogi szabályozást, továbbá a lehetőségei keretein belül tegye meg mindazon intézkedéseket, amelyek az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság hatékony működésének biztosításához szükségesek.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.