



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-694/2021. számú ügyben  
A tankötelezettség megkezdésével kapcsolatos új eljárási szabályok  
bevezetésével összefüggésben

*Előadó:* dr. Bene Beáta

Érintett szervek:

- pedagógiai szakszolgálatok szakértői bizottságai
- Oktatási Hivatal
- Emberi Erőforrások Minisztériuma

2021.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-694./2021. számú ügyben  
(Az ügy előzmény számai: AJB-4988/2019, AJB-1317/2020.)**

## **A vizsgálat megindítása**

A tankötelezettség megkezdésére vonatkozó eljárási szabályok megváltoztatása kapcsán közel negyven egyéni panaszbeadvány érkezett hozzám. A szülők ezekben a gyermekük egyedi helyzetét ismertették és hangsúlyozták, hogy az iskolaérettség nem egy dátumhoz kapcsolódik, hanem a gyermek biológiai, pszichikai, szociális érettségéhez. Felvetették továbbá azt is, hogy az új szabályozás bevezetésére nem felmenő rendszerben került sor, hanem azonnal a következő tanévtől.

Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az említett, azonos jellegű kérdéseket felvető egyedi panaszügyeket egy eljárásba összevonva, a jogi helyzet megalapozott megítélése érdekében, az új rendelkezéshez kapcsolódó eljárásrenddel összefüggésben átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom keretében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján több alkalommal kértem tájékoztatást az oktatásért felelős államtitkártól. A panaszbeadvánnyal hozzám forduló szülőket pedig hiánypótlásra hívtam fel és arra kértem őket, hogy osszák meg velem, hogy gyermekeik ügyében a szülői kérelmek alapján milyen döntést hozott az Oktatási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal), milyen tapasztalatokat szereztek az eljárások és a szakértői bizottságok vizsgálata során. Ezentúl tájékoztatást kértem a Hivatal vezetőjétől, az általam az egyedi ügyek kapcsán kiválasztott szakértői bizottságoktól, illetve a Magyar Gyógypedagógusok Egyesületétől.

## **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- 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 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) és (2) bekezdései];
- a szülő neveléshez való joga: *„A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.”* (Alaptörvény XVI. cikk (2)-(3) 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).

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Szaktv.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);

- az Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ONAP)
- Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet;
- nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.);
- a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet;
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (EMMI rendelet).

## A megállapított tényállás

**1. A köznevelésért felelős államtitkárnak** megküldött megkeresésemben a lentiek szerinti kérdéseket tettem fel, amelyekre kapott válaszokat az egyes kérdéseket követően ismertetem.

**1.1** *Az Nkt. 49. § (2) bekezdésének 2020. január 1-jétől hatályos rendelkezése alapján a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31-ig a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik. A szülő kérelmére a felmentést engedélyező szerv döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehet részt. A szülő kérelmét az iskolakezdés évében január 15-éig nyújthatja be a felmentést engedélyező szervhez. Történt-e előzetesen felmérés a tárcánál a tekintetben, hogy hány gyermeket érint várhatóan a tankötelezettség korhatárának 6 éves korban való megkezdése a 2020/2021-es tanévben, illetve a korábbi évekhez képest az új intézkedés következtében hány fővel emelkedik az első osztályt megkezdő diákok száma?*

Az államtitkár válaszában kifejtette, hogy a törvénymódosítás a hatodik életévét betöltött, azaz tankötelessé vált gyermekek azon részét érintheti, akik esetében a szülők további egy év óvodai nevelésben való részvételt kezdeményeznek majd. **A szaktárca az érintett korosztályt megvizsgálta, ám mivel az erre vonatkozó szülői döntések száma előre nem ismert, az érintettek létszáma nem becsülhető meg előzetesen.**

**1.2** *Amennyiben az iskolákban a tanulói létszám az első osztályos tanulók jelentős növekedésével járhat, akkor a megnövekedett számú tanuló iskoláztatása tekintetében a szaktárca milyen intézkedéseket (új osztályok indítása, tantermek kialakítása, pedagógusok felvétele) tett eddig, illetve kíván a jövőben kezdeményezni az állami iskolák fenntartói felé?*

A szaktárca álláspontja szerint a 2020/2021. tanévben is rendelkezésre állnak a szükséges anyagi és emberi erőforrások az első évfolyamos tanulók fogadásához. Egyben jelezte, hogy 2010. óta a gyermekek száma 200 000 fővel csökkent, az ingatlanállomány pedig nem változott, tehát bőven van kapacitás a gyermekek fogadására. A gyermekek számára szükséges személyre szabott foglalkozás megfelelő biztosítása a pedagógiai program alapján az adott iskola feladata. **Az új szabályozásnak nem az a célja, hogy olyan gyermekeket erőltessen be az iskolarendszerű nevelésbe-oktatásba, akik fejlettségük alapján nem alkalmasak az iskolai tanulmányok megkezdésére.** Tapasztalatuk szerint azonban sok esetben **nem volt az óvodai nevelésben maradásról szóló döntés megalapozott,** ezért vált szükségessé, hogy egy objektív külső szerv hozza meg az ezzel kapcsolatos döntést.

**1.3.** *Az Nkt. 49. § (2) bekezdése rögzíti, hogy ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, akkor csak a szakértői bizottság rendelhető ki. Rendelkeznek-e a szakértői bizottságok a szükséges feltételekkel ahhoz, hogy a hatósági eljárásban az ott meghatározott szakértői feladatoknak határidőben eleget tegyenek?*

A szaktárca válaszában utalt arra, hogy *a felmentést engedélyező szerv eljárása az Ákr. szerinti közigazgatási hatósági eljárás lesz, amelynek keretében szakértőként – ha a kérelem megítéléséhez szakértő kirendelése szükséges – a szakértői bizottságok járhatnak el. A szakértői bizottságok a megyei (fővárosi) pedagógiai szakszolgálat szakértői bizottságként eljáró feladat-ellátási helyei.* A szakértői bizottság szakértői véleményét *komplex pedagógiai,*

gyógypedagógiai és pszichológiai szükség szerint orvosi vizsgálat alapján alakítja ki. A vizsgálati tevékenység alapjait egységes protokollok és szakmai standardok képezik, a vizsgálatot végző szakemberek (pszichológus, gyógypedagógus, konduktor, orvos) szakmai kompetenciái jól körülhatároltak, az egyes tevékenységekhez kötődő határidők jogszabályban meghatározottak. A szakértői bizottság szakértői vizsgálata során lesz lehetőség a gyermek iskolába lépéséhez szükséges testi, lelki, pszichés és szociális fejlettségének feltérképezésére. A szakértői vélemény elkészítéséhez fontos adatokat szolgáltathatnak a gyermek megelőző vizsgálatait, az őt egyebekben ellátó nevelési-oktatási intézmény tapasztalatait, illetve a fejlődést nyomon követő dokumentumok, a pedagógiai vélemények és a szülői jelzések is.

**A szaktárca jelezte, hogy a szakértői bizottságok eddig is végeztek – a jogszabályban meghatározott esetekben – iskolaérettségi vizsgálatokat, a feladat ellátására felkészültek, az ehhez szükséges feltételek biztosítottak.**

**1.4. Az Nkt. 94. § (4g) bekezdése felhatalmazta a Kormányt, hogy az óvodai foglalkozáson való részvétellel, a tankötelezettség teljesítésének megkezdésével kapcsolatosan eljáró, felmentést engedélyező szervet rendeletben jelölje ki. Ezzel összefüggésben tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy mikorra várható a felmentést engedélyező szerv kormányrendeletben való kijelölése, illetve, hogy a szaktárca a kiadandó jogszabály előkészítése érdekében milyen intézkedéseket tett.**

**A felmentést engedélyező szervet kijelölő kormányrendelet módosítása 2019. november 21-én megtörtént, az erről szóló 275/2019. (XI. 21.) Korm. rendelet a Magyar Közlöny 2019. évi 187. számában megjelent, a kijelölt hatóság a Hivatal lett.**

**2. A köznevelésért felelős államtitkár első, fent ismertetett megkeresésemre adott válaszának ismeretében ismételten a szaktárcához fordultam.**

**2.1 Második megkeresésemben** az alábbiak kapcsán kértem a válasz kiegészítését.

A nagy jelentőségű oktatáspolitikai, a gyermekek és a szülők helyzetét érintő kérdésben indokolt előzetesen legalább megbecsülni a számadatokat. Az első osztályos tanulói beiratkozásnál számolni kell a *jelenleg is halasztással rendelkező* tanulókkal, e létszámnak pedig a szaktárca előtt vélhetően ismertnek kell lennie.

Felhívtam a szaktárca figyelmét a *Központi Statisztikai Hivatal* (a továbbiakban: KSH) által kiadott, a *2018/2019 tanév oktatási adatait tartalmazó összefoglalóra*.<sup>1</sup> Eszerint valóban látszik az adatokból a gyermeklétszám csökkenése, azonban *az óvodások száma 1,2 %-kal növekedett az előző évhez képest, az általános iskolákba beiratkozott tanulók száma is 1,8 %-kal növekedést mutatott az előző évhez képest.* Mindemellett ugyancsak növekedett az iskolákban integráltan oktatott *sajátos nevelési igényű tanulók száma is, a pedagógusok létszáma eközben 0,8 %-kal csökkent.* Ezen adatokat a megalapozott szabályozás előkészítésekor egymással összevetve szükséges figyelembe venni.

Az államtitkár válaszában foglaltak szerint a felmentést engedélyező szerv eljárása közigazgatási hatósági eljárás lesz. Ennek keretében – ha a kérelem megítéléséhez szakértő kirendelése szükséges – *szakértőként a szakértői bizottságok járhatnak el.* Hozzátette, hogy a szakértői bizottságok *eddig is végeztek* a jogszabályban meghatározott esetekben *iskolaérettségi vizsgálatokat*, tehát ez a tevékenység számukra nem új, a feladat ellátására felkészültek, az ehhez szükséges feltételek biztosítottak.

Az előzőek kapcsán az államtitkár figyelmébe ajánlottam a szakértői bizottságok eljárásaival kapcsolatosan hivatali elődöm által kiadott, *alapjogi visszásságokat feltáró jelentésekben*<sup>2</sup> foglalt megállapításokat. Ezek ugyanis éppen a *szakértői bizottságok személyi feltételeinek hiányosságai, és az ezzel összefüggésbe hozható elhúzódó eljárások miatt születtek az elmúlt években.*

<sup>1</sup> Lásd. Statisztikai Tükör 2019. májusi szám

<sup>2</sup> AJB-361/2018; AJB-865/2017; AJB-1672/2017. számú jelentések

A szakértői bizottságok eljárása kapcsán az előző kérdéshez *szorosan kapcsolódó problémák* is felmerülnek. A szakértői bizottsági vizsgálatok részletes rendjét a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. EMMI rendelet határozza meg, amely alapján a *szakértői bizottságoknak a vizsgálatuk* (ideértve az iskolaérettség megállapítását) lefolytatására sokkal hosszabb idő áll rendelkezésre, mint amelyet a *2020 januárjától hatályos rendelkezések maximum 30 napban állapítanak meg*. A korábbi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai azonban egyértelműen azt mutatták, hogy a jelenleg hatályos szabályok szerinti *30 napnál jóval bővebb határidők adta kereteken belül sem sikerült a szakértői vélemények kiadása*, vagy sok esetben annak a minősége nem felelt meg a követelményeknek. Rámutattam arra is, hogy a gyermekek állapotának *felmérése nem egy nap alatt zajlik, nem egyetlen vizsgálatából áll*, hanem számos esetben több vizsgálatra is sor kerülhet. Hangsúlyoztam, hogy a *15/2013. EMMI rendelet felülvizsgálata* mind ez ideig nem történt meg, miközben a szakértői bizottság eljárása kapcsán *2020. január 1-jétől álláspontom szerint nem releváns, adott esetben nem értelmezhető, párhuzamos rendelkezéseket* tartalmaz.

Az államtitkár válasza nyomán ugyancsak kérdéses, hogy az óvodába járással és tankötelezettséggel kapcsolatos egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 275/2019. (XI. 21.) Korm. rendelet által kijelölt szerv esetében, a *Hivatalnál* a szülői kérelmek tárgyában szükséges döntések meghozatalához rendelkezésre áll-e a *kellő közigazgatási hatósági, és a gyermekek érdekeinek figyelembe vételében tapasztalattal rendelkező személyi állomány*, hiszen a központi hivatal e tekintetben új hatáskört kapott.

Mindezekre figyelemmel a fent kifejtett számos súlyos, a jogalkalmazást alapjaiban veszélyeztető bizonytalanság miatt kértem, hogy *a szaktárca fontolja meg az iskolaérettség megállapítására vonatkozó új szabályozás hatálybalépésének elhalasztását olyan időpontra*, amikor ehhez a gyermekek sorsát is befolyásoló fontos, megalapozott döntéshez, illetve azt követően a tanulók tényleges iskolai fogadásához a *szükséges feltételrendszer már rendelkezésre áll*. Hangsúlyoztam, hogy a *válasz alapján a bevezetés előtt álló új eljárásrend alkalmazása a jelenlegi helyzetben a jogbiztonság követelményével és az érintett gyermek jogaival, a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével összefüggő visszasságot, súlyos és közvetlen jogsérelem bekövetkezését valószínűsíti*.

**2.2.** A viszontválaszomban megfogalmazottakkal összefüggésben **az államtitkár újabb válaszában az alábbiakat fejtette ki**. Az érintett törvénymódosítás a hatodik életévét betöltött, azaz tankötelessé vált gyermekek azon részét érintheti, akik esetében a szülők további egy év óvodai nevelésben való részvételt kezdeményeznek majd. E szülői döntések száma előre nem ismert, az érintettek létszáma nem becsülhető meg előzetesen. A tárca által figyelembe vett adatok szerint *a 2019/2020-as nevelési évre az érintett hat éves korosztály egyharmada kért halasztást a tankötelezettség megkezdésével* kapcsolatosan, ezek jelentős része indokolt volt. Ugyanakkor **elismerte, hogy a nem indokolt felmentések számáról nincsen adata a tárcának**, noha a törvénymódosítás a felmentések e részén kíván változtatni.

A 15/2013. EMMI rendelet és egyes kiegészítő szabályok kapcsán az államtitkár hivatkozott arra, hogy a hatósági eljárásokban a szakértői bizottság nem szakértői bizottságként, hanem szakértőként jár el, így a hatósági eljárásban végzett szakértői tevékenységre nem a szakértői bizottsági határidők vonatkoznak. A szakértőként (és nem szakértői bizottságként) való közreműködés során az eljárás egyszerűbb, ugyanis nem kell fogadó intézményt keresni, illetve a szakértői vélemény maga is egyszerűbb. Ha járási szinten merül fel a sajátos nevelési igény kérdése, akkor a szakértői bizottsági vizsgálat nem jár az eljárás meghosszabbodásával, mivel a szakértői minőségben – és nem szakértői bizottsági minőségben – végzett vizsgálat nem válik „kétkörössé”. A főszabályok szerint, a „rendes” szakértői bizottsági vizsgálatoknál – egyes kivételektől eltekintve – a szakértői bizottság vizsgálata a járási szakértői bizottság előtt indul. Ennek egyik oka, hogy járási szakértői bizottság minden járásban működik, így az érintettek a lakóhelyükhöz közel jutnak hozzá az ellátáshoz. A másik ok, egyben egy szakmai *előszűrési indok* is: ha a gyermeknél, tanulónál

sajátos nevelési igény nem valószínűsíthető (azaz a diagnózis csak beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség, vagy még az sem), akkor a vizsgálat ugyanezen fórum előtt be is fejeződik, s a szakértői vélemény kiállítása megtörténik. Ha azonban a gyermek, tanuló esetében a sajátos nevelési igény valószínűsíthető, úgy a 15/2013. EMMI rendelet 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 15/2013. EMMI rendelet 12. § (2) bekezdésének c) pontja alapján kiegészítő vizsgálatot végez. Ezen „kétkörös” vizsgálatoknál a szakértői vélemény a folyamat végén készül el, akkor kerül megállapításra az iskolakészültség kérdése és a sajátos nevelési igény ténye (vagy hiánya is).

Az államtitkár válaszában utalt egyben egy korábbi, AJB-361/2018. számú jelentésre is. A jelentésben hivatali elődöm intézkedésében felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy egyértelműen zárja ki a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének megállapítására irányuló szakértői vélemény kérésekor – az eljárások szükségtelen elhúzódása érdekében – a 15/2013. EMMI rendelet 12. §-ában rögzített sajátos eljárási rend alkalmazását.

Jelezte, hogy ezen intézkedés végrehajtása érdekében az 15/2013. EMMI rendelet 17. §-a 2020. január 1-jei hatállyal a következő bekezdéssel egészül ki. „(7) Ha a Hivatal a kérelmező által benyújtott dokumentumok alapján, a tankötelezettség teljesítésének hat éves kor előtti megkezdésével vagy a tankötelezettség megkezdése alóli felmentéssel kapcsolatos hatósági eljárásban a szakértői bizottságot szakértőként kirendelte, és a Korm. rendelet szerinti szakértői vélemény elkészítése és a Hivatalnak történő megküldése mellett a hatósági eljárástól függetlenül az e rendelet szerinti szakértői vélemény kibocsátása is szükséges, úgy azt a szakértői bizottság az e rendelet általános szabályai szerint készíti el. Ha szakértői vizsgálatot a Hivatal kirendelésére a járási szakértői bizottság végezte el, és a szakértői vizsgálat alapján sajátos nevelési igény valószínűsíthető, akkor a járási szakértői bizottság a Korm. rendelet szerinti szakértői vélemény elkészítésével és a Hivatalnak történő megküldésével egyidejűleg saját vizsgálatának dokumentációját és annak eredményeit, a vizsgálat alapján tett megállapításait, valamint a rendelkezésükre álló egyéb iratokat megküldi a megyei szakértői bizottság részére, amely a szakértői vizsgálatot a hatósági eljárástól függetlenül e rendelet általános szabályai szerint fejezi be. A megyei szakértői bizottság a járási szakértői bizottság azon szakmai megállapításaihoz, melyeket a Korm. rendelet szerinti szakértői vélemény tartalmaz, kötve van.”

Az államtitkár kifejtette, hogy az enyhe értelmi fogyatékoság ténye nincs szoros összefüggésben az iskolaérettséggel, az enyhe értelmi fogyatékos gyermek ugyanúgy lehet iskolaérett vagy éretlen, mint az ép értelmű gyermek. A folyamatos figyelemmel kísérés ideje alatt a gyermek, tanuló a lakóhelye szerinti vagy a választott óvodában, illetve általános iskolában a többi gyermekkel, tanulóval együtt vesz részt az óvodai nevelésben, iskolai nevelésben-oktatásban. A folyamatos figyelemmel kísérés ideje alatt a gyermek vizsgálatát a statisztikai adatszolgáltatás során is lezáratlan vizsgálatként kell nyilvántartani.

A Hivatal felkészültségével kapcsolatos felvetésekre az államtitkár kifejtette, hogy a hatóság munkatársai számos hatósági ügyben járnak el, így a hatósági jogalkalmazásban szerteágazó tapasztalattal rendelkeznek. Az Ákr. pedig lehetővé teszi, hogy a hatóság speciális szakértelmet igénylő kérdésben szakértőt vegyen igénybe. Ehhez kapcsolódik az Nkt. azon szabálya is, hogy ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, akkor csak a szakértői bizottság rendelhető ki. Álláspontja szerint ez az előírás garanciális jellegű, hiszen azt hivatott biztosítani, hogy az e szakterületen jártas, hozzáértő szakemberek foglaljanak állást a gyermek testi, lelki, pszichés és szociális stb. fejlettségével kapcsolatosan.

A törvénymódosítás hatályba léptetésének elhalasztása kapcsán az államtitkár arra hivatkozott, hogy azt az Országgyűlés 2019 nyarán elfogadta, az kihirdetésre került, így fél év felkészülési idő az érintettek számára biztosított volt. A törvénymódosítás bevezetésének

teljes elhalasztása az őszi ülésszakban – tekintettel a rendkívül szoros benyújtási határidőkre – **nem megoldható, ugyanakkor a szülői kérelem tekintetében 2020. év vonatkozásában a január 31-ig történő módosítás megtörtént.** *Egyben jelezte, hogy a tapasztalatok fényében a Kormány a nyáron megvizsgálja, hogy eredményes volt-e a módosítással bevezetett intézkedés, és ennek alapján lát lehetőséget az esetleges változtatásra.*

**3. A Hivatal elnöke** megkeresésekre adott válaszában hangsúlyozta: az új szabályozásnak nem az a célja, hogy valamennyi hat éves gyermeket iskolába kényszerítse. Az Nkt. 45. § (2) bekezdés első mondata szerint a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik. **Ez azt jelenti, hogy – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a gyermekek alapesetben hat és hét éves koruk között kötelesek megkezdeni iskolai tanulmányaikat.** Az új szabályozás sem veszi el annak lehetőségét, hogy indokolt esetben a tankötelezettség megkezdése egy nevelési évvel **halasztható legyen.** Azok a gyermekek tehát, **akik részére engedélyezik, hogy további egy nevelési évig óvodai ellátásban részesüljenek, hét és nyolc éves koruk között fogják megkezdeni iskolai tanulmányaikat.** Ily módon a tankötelezettség megkezdésének elhalasztására vonatkozó új szabályozás is tekintettel van az egyes gyermekek különböző ütemű fejlődésére. A cél, hogy ténylegesen csak a legindokoltabb esetekben maradjon egy gyermek még egy nevelési évig óvodában, hiszen – fejlődésben történő lemaradás, fejlődési rendellenesség, vagy egyéb sajátos élethelyzet hiányában – a gyermek érdekét az szolgálja, hogy mielőbb megkezdhesse iskolai tanulmányait, és mielőbb elsajátíthassa az egyes pedagógiai szakaszok végére elvárt ismereteket, képességeket, kompetenciákat. *Ha egy gyermek nem kezdi meg kellő időben iskolai tanulmányait, fejlődésében akár visszalépés is bekövetkezhet.*

*A kapott válasz szerint az általános iskolák részéről sem érkezett olyan jelzés, miszerint az új szabályozásnak köszönhetően zsúfoltság alakult volna ki az osztályokban, vagy nem tudtak volna helyet biztosítani a tanköteles korba lépő gyermekek részére.*

Az eljárás során a Hivatal azt vizsgálja, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota eléri-e az iskolába lépéshez szükséges szintet, illetve előáll-e olyan egyéb sajátos élethelyzet, amely indokolhatja, hogy az érintett gyermek egy nevelési évre felmentést kapjon a tankötelezettségének megkezdése alól.

Utalt arra, hogy a gyermek állapotának felmérése szakmai kérdés, amit az Alkotmánybíróság 3046/2013. (II. 28.) határozata is megerősített. Az Alkotmánybíróság szerint *a szülő reálisan is megítélheti a gyermeke képességeit, de a szülő-gyermek viszony sajátos, bensőséges volta miatt akár túl is értékelheti egyes jellemvonásait, vagy éppen nevelési elvei miatt az iskolai közösségben nem látja biztosítottak a nevelését.*

A Hivatal eljárása során biztosítja, hogy a gyermek állapotát felmérő szakemberek (szakorvosok, pszichiáterek, védőnők, klinikai szakpszichológusok, gyógypedagógusok vagy szakértői bizottsági tagok) javaslatának megfelelő döntés születessen. Az Nkt. 45. § (2) bekezdése – tiszteletben tartva a szülő nevelés megválasztásához való jogát – a szülő belátására bízta a tankötelezettség megkezdése alóli felmentés iránti eljárás megindítását.

Az új szabályozás értelmében a tankötelezettség megkezdésének halasztására vonatkozó kérelmeket a tárgyév január 1. napjától január 15. napjáig van lehetőség benyújtani, amelyet a 2020/2021. tanév vonatkozásában a jogalkotó január 31. napjáig meghosszabbított. **A Hivatalhoz 2020. január 1. és január 31. közötti időszakban 10.792 kérelem,** a benyújtásra nyitva álló határidőn túl pedig 130 kérelem **érkezett.** Az ügyek jelentős hányadánál engedélyezték a tankötelezettség megkezdésének halasztását. A kérelemnek *helyt adó döntés* 9.757 ügyben született, míg elutasító döntés meghozatalára 452 esetben került sor, ebből 27 esetben döntött a hatóság szakértő bevonása nélkül. A hatóság *elutasító döntést* abban az esetben hozott, ha az eljárás során megállapították, hogy az érintett gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérte az iskolába lépéshez szükséges szintet, vagy ha a kérelmező szülő nem igazolt olyan egyéb sajátos élethelyzetet,

mely pedagógiai-szakmai szempontból indokolhatta volna a tankötelezettség megkezdésének halasztását. Erre *alapvetően* akkor került sor, ha a szakértői bizottság vizsgálatát követően *a szakvéleményben a bizottság a gyermek tankötelezettségének megkezdését javasolta.*

A kérelmet a hatóság 535 esetben *visszautasította.* Az esetek egy részben azért, mert a kérelmező az Nkt. 45. § (2) bekezdésének 6. mondata alapján, a már meglévő szakértői vélemény birtokában rendelkezett a kérelmezett jogosultsággal, vagyis az eljárás lefolytatása tehát okafogyottá vált. Az esetek másik részében pedig azért, mert a kérelemmel érintett gyermek 2020. augusztus 31. napjáig már a hetedik életévét betöltötte és a 2019/2020. tanévben már egy évvel halasztotta a tankötelezettsége megkezdését. A kérelem benyújtására nyitva álló határidőn túl előterjesztett kérelmek ügyében szintén visszautasító döntés született.

A hatóság 48 esetben döntött az eljárás *megszüntetéséről*, mert a szülő visszavonta kérelmét, vagy nem tett eleget a hiánypótlási felhívásnak, illetve a kérelem visszautasításának lett volna helye, de annak oka csak az eljárás megindítása után jutott a hatóság tudomására.

A tankötelezettség megkezdése alóli felmentéssel kapcsolatos **hatósági eljárásokban** a Hivatal szervezeti egységeiként, az ország 14 régiójában működő **Pedagógiai Oktatási Központok (a továbbiakban: POK) készítettek elő a döntéseket.** A POK-okban a döntések előkészítésében részt vevő ügyintézők *többsége pedagógus végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik, a munkájukat jogász szakképzettségű szakemberek segítették* a Hivatal más szervezeti egységeiként működő Tanügy-igazgatási és Köznevelési Hatósági Főosztályról, a Jogi és Igazgatási Főosztályról. *Az elnök álláspontja szerint a tankötelezettség megkezdése alóli felmentéssel kapcsolatos eljárásokban megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintézők gondoskodtak a szakszerű és jogszerű döntések meghozataláról.*

Az új feladattal *a január-március hónapokban nyilvánvalóan megnövekedett a hatósági eljárások száma, azonban ez nem okozott fennakadást.* Az oktatásirányításban számos területen vannak olyan időszakok, amikor az év többi napjához viszonyítva megnövekedett munkateherre lehet számítani. Ilyen tipikusan – a teljesség igénye nélkül – a középfokú beiskolázás, az érettségi vizsgák, a pedagógus minősítések, vagy épp a felsőoktatási felvételi időszaka. A Hivatal évek óta felkészült az olyan feladatok ellátására, melyek intézésében egyes időszakok (jellemzően egy-két hónap) jelentenek megnövekedett munkaterhet az ügyintézők részére. Jó munkaszervezéssel ezek az időszakok különösebb fennakadás nélkül abszolválhatók, ahogy ez a tankötelezettség megkezdésével kapcsolatos eljárások esetében is történt. Jelezte, hogy *túlmunka elrendelésére nem volt szükség, megfelelő munkaszervezéssel a megnövekedett terheléssel járó munkát el tudták végezni.*

Említette válaszában az elnök azt is, hogy a tankötelezettség megkezdése alóli felmentés iránti eljárásokban a helyt adó határozatok – a tényállás teljes körű tisztázását követően – egyszerűsített döntés formájában kerültek meghozatalra. Elutasító döntést értelemszerűen csak részletes indokolással ellátva hoztak.

A beérkezett kérelmeket a Hivatal minden esetben egyedien, az eset összes körülményét mérlegelve vizsgálta meg. Szükség esetén szakértői bizottságot rendelt ki annak megállapítása érdekében, hogy a kérelemmel érintett gyermek részére – értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota alapján – indokolt-e további egy nevelési évig az óvodai nevelésben való részvétel. Szakértői bizottság kirendelésére abban az esetben került sor, ha a szülő által benyújtott dokumentumokból nem lehetett aggálytalanul megállapítani azt, hogy a gyermek állapota mennyiben indokolja a tankötelezettségének megkezdése alóli felmentést. Az elnök szerint az, hogy a szakértőt kirendelő végzések száma területenként eltérő számot mutat, nem jelenti azt, hogy a hatóság megynként eltérő gyakorlatot folytatna. *A kirendelések száma azt mutatja, hogy mely területeken nyújtottak be olyan dokumentumokat a szülők, melyek alapján egyértelműen megállapítható volt a tankötelezettség megkezdése alóli felmentés indokoltsága, és mely területeken volt szükség bizonyítási eljárást lefolytatni.*



Szakértői bizottságot 6159 ügyben rendeltek ki az alábbi területi megoszlás szerint:

POK területe	kirendelés	POK területe	kirendelés
Bács-Kiskun és Csongrád megye	545	Nógrád megye	139
Baranya megye	731	Pest megye északi része, Nemzetiségi	206
Békés megye	259	Pest megye dél-keleti része és Jász-Nagykun-Szolnok megye	666
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	450	Somogy és Tolna megye	589
Budapest	238	Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	262
Győr-Moson-Sopron és Komárom Esztergom megye	207	Vas és Zala megye	401
Hajdú-Bihar megye	788	Veszprém és Fejér megye	289
Heves megye	389		

A hatóság egyetlen egy esetben sem bírálta felül **szakértői bizottságok szakvéleményét**. Az elnök egyben utalt a szakvéleményekkel kapcsolatosan felmerült további kérdésre is, amely végül bíróság előtt végződött. A konkrét ügyben a szülő tévesen értelmezte a szakértői vélemény tartalmát. A szülő meglátása szerint a szakértői véleményben feltüntetett kötelező felülvizsgálati idő azt jelentette, hogy addig az időpontig a gyermek óvodában maradhat. A szakértői vélemény felülvizsgálati idejének azonban nincs kihatása a tankötelessé válásra, vagy a tankötelezettség megkezdésének halasztására. Az érintett gyermek augusztus 31. napjáig betöltötte a 7. életévét, a hatóság a kérelemben foglaltakat érdemben nem vizsgálhatta, mivel a szakértői vélemény a tankötelezettség halasztására vonatkozó javaslatot nem tartalmazott, a gyermeket a szerzett jogok védelme nem illette meg. A korábbi szabályozás alapján sem szerezte meg a gyermek azt a jogot, hogy tankötelezettségének megkezdését két nevelési évvel is halasztani lehessen. *A peres eljárás során a bíróság osztotta a hatóság álláspontját, és elutasította a szülő keresetlevelét.*<sup>3</sup>

A 20/2012. EMMI rendelet 21. §-a alapján a Hivatal eljárásai során azt vizsgálta, hogy a gyermekek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérte-e az iskolába lépéshez szükséges szintet, illetve előállt-e olyan egyéb sajátos élethelyzet, mely indokolta, hogy az érintett gyermekek egy nevelési évre felmentést kapjanak a tankötelezettségük megkezdése alól. A hatóság eljárásai során az eset összes körülményét áttekintve és mérlegelve vette figyelembe a szülők által előadottakat és a kérelem alátámasztására becsatolt dokumentumokat. A szülőknek lehetőségük volt arra, hogy a gyermek állapotának felmérésére jogosult szakember (tipikusan szakorvos, pszichiáter, klinikai szakpszichológus, gyógypedagógus, védőnő) véleményével alátámaszthassák kérelmük indokoltságát. Az Nkt. 45. § (2) bekezdése ugyanakkor rögzíti, hogy ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, akkor csak szakértői bizottság rendelhető ki. Azokban az esetekben tehát, amikor szükségesnek bizonyult a szakértői bizottság kirendelése, az ügy érdemi eldöntése szempontjából kizárólag e szakvélemények bírtak jogi relevanciával.

A hatósági eljárásokban a felvett bizonyítékokat – így a Hivatal kirendelése alapján végzett vizsgálatokról készült szakértői véleményeket is – az ügyfélnek az iratbetekintés

<sup>3</sup> Az ügyben született bírósági döntés 9.K.701.218/2020/4.

szabályai szerint volt lehetőségük megismerni. Egyes szülők kérték, hogy rövidebb úton is hozzáférhessenek a szakvéleményhez. A Hivatal rögzítette a szülői igényt, és felhatalmazást adott a pedagógiai szakszolgálatoknak arra, hogy a szakvéleményeket közvetlenül a szülőkkel is megismertethessék. *A jövőben pedig biztosítva lesz a technikai feltétele annak, hogy a szülők – külön kérés nélkül is – kapjanak egy példányt az érintett szakvéleményből.*

Ha a gyermek fejlettségi szintjén, egészségi állapotán kívüli indokkal kérték a tankötelezettség megkezdésének halasztását, akkor a Hivatal egyedien, az eset összes körülményét figyelembe véve mérlegelte a szülő által előadottakat és a kérelem alátámasztására becsatolt dokumentumokat. Rendkívül tág azon sajátos élethelyzetek köre, mely indokoltá teheti a tankötelezettség megkezdésének elhalasztását, ezért nincs lehetőség arra, hogy előre valamennyi ilyen esetkört rögzíteni lehessen.

Az elnök hivatkozott arra, hogy a Hivatal honlapján az eljárást érintő minden szükséges információ megtalálható, telefonos és e-mailes ügyfélszolgálatuk pedig folyamatosan rendelkezésre állt. Ezen túlmenően az óvodák részére is tájékoztató leveleket küldtek, valamint előadássorozatot szerveztek valamennyi megyében az óvodavezetők számára. Mindezek alapján az elnök véleménye szerint *biztosított volt, hogy az eljárást érintő minden lényeges kérdéstről a szülők időben és megfelelően tájékozódhassanak.*

A tankötelezettség megkezdése alóli felmentés iránti eljárás kérelemre indul, ezért a kérelmező ügyfél érdekében áll, hogy a rendelkezésre álló valamennyi, az ügy szempontjából releváns információt a hatóság rendelkezésére bocsássa. A Hivatal honlapján közzétett tájékoztatóban felhívták a figyelmet, hogy a kérelemben mindenképp szükséges kitérni az érintett gyermek egyéni adottságára, sajátos helyzetére, mely indokolhatja az óvodai nevelésben maradási. A tájékoztatóban kérték a rendelkezésre álló dokumentumok, így különösen a pedagógiai szakszolgálat szakértői bizottsága által – a kérelem benyújtását megelőzően – kiállított szakértői vélemény megküldését is. A szakértői vélemény megküldésére a hivatal honlapján közzétett kérelem űrlap IV. pontja is felhívja a figyelmet. *Az ügyek elhanyagolható százalékában előfordult, hogy mindezek ellenére a szülő nem küldte meg a Hivatal részére a rendelkezésre álló szakértői véleményt, mi több, a kéreleműrlapon akként nyilatkozott, hogy ilyen dokumentum nem áll rendelkezésre.*

Egy egyedi ügy kapcsán – amelyben ombudsmani vizsgálat<sup>4</sup> is indult – jelezte az elnök azt, hogy az érintett szülő sem a kérelmében, sem annak benyújtását követően az érdemi döntés meghozataláig nem tájékoztatta a hatóságot arról, hogy gyermeke esetében a szakértői bizottság korábban sajátos nevelési igényt állapított meg, és a szakértői véleménnyel szemben élt a jogorvoslat lehetőségével. Ezen *információkat a szülő a határozat meghozatalát követően osztotta meg a hatósággal.* A konkrét ügyben – mivel a szülő a gyermeke sajátos nevelési igényére vonatkozó szakértői véleménnyel, illetve annak felülvizsgálatával kapcsolatos információkat nem hozta a hatóság tudomására – az általános szabály szerinti járási szintű szakértői bizottság került kirendelésre. A pedagógiai szakszolgálat észlelte, hogy a gyermek ügyében a megyei szintű *szakértői bizottság már rendelkezett a tankötelezettség megkezdéséről, ezért a vonatkozó szakvéleményt megküldte a hatóság részére.* A *felülvizsgálati eljárás megindításáról azonban a pedagógiai szakszolgálat sem tájékoztatta a hatóságot.* Utólag kiderült, hogy erről a szakszolgálatnak sem volt tudomása, mivel a szülő közvetlenül a járási hivatal részére küldte meg egyet nem értését. A járási hivatal a hatáskörváltás folytán késve tette át az ügyet a tankerületi központhoz, ahol végül megszüntették az eljárást. A határozat meghozatalát követően pedig már nem volt jogszabályi lehetőség arra, hogy közigazgatási szakban rendezni lehessen a kialakult helyzetet.

*A Hivatal álláspontja szerint az eljárás során a hatóság nem követett el jogszabálysértést.* Az eset összes körülményét mérlegelve ugyanakkor a hatóság határozatát a

---

<sup>4</sup> AJB-1578/2020., az ügyet az ombudsman megszüntette, mivel a panaszos bírósághoz fordult és így az ombudsman hatásköre megszűnt az Ajbt. 18. § (7) bekezdés alapján

Fővárosi Törvényszék<sup>5</sup> megsemmisítette és az ítéletében rögzítette: „Az Ákr. 62. § (1) bekezdése alapján, ha a döntéshozatalhoz nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le. A bíróság rögzíti, hogy a szakértői vélemény utolsó oldalán feltüntetésre került, hogy a vizsgálat végén a szülő írásban nyilatkozott arról, hogy a szakértői vélemény várható tartalmával nem értett egyet. Ez alapján alperesnek az Ákr. 62. § (1) bekezdéséből fakadóan nyilatkoztatnia kellett volna felperest, illetve meg kellett volna keresnie az FPSZ-t, és a hatáskörrel rendelkező szerveket (ahogy ezt a határozat meghozatalát követően meg is tette), tisztázandó, hogy a szakértői vélemény felülvizsgálatára irányuló, a Korm. rendelet 42-43. §-ában szabályozott eljárás megindult-e, született-e abban döntés, ennek hiányában pedig alperesnek kellett volna az illetékes szakértői bizottságot szakértőként kirendelnie. Ennek elmulasztásával az alperes megsértette tényállás tisztázási kötelezettségét, amely jogsértés az ügy érdemére is kihatott. **A bíróság rögzíti, hogy alperesnek a felperes mulasztására történő hivatkozása alaptalan volt. A bíróság hangsúlyozta, hogy a vonatkozó jogszabályok nem teszik kötelezővé, hogy a kérelmező nyilatkozzon arról, hogy a gyermek speciális nevelésű igényű-e, vagy, hogy korábban került-e kiállításra szakértői vélemény, és az alperes által rendszeresített kéreleműrlap sem tartalmaz erre vonatkozó kérdést, az mindössze lehetőséget biztosít a szakvélemény csatolására. A bíróság megjegyzi, hogy a jogi végzettséggel nem rendelkező felperestől nem elvárható, hogy tisztában legyen a kérelem elbírálásához szükséges releváns információkkal, és az alperes rendelkezésére álló adatokkal. Az Nkt. 45. § (2) bekezdésének azon rendelkezéséből például, mely szerint „ha a szakértői bizottság a szülői kérelem benyújtására nyitva álló határidő előtt a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben történő részvételét javasolja, a szülői kérelem benyújtására nincs szükség” okszerűen vonhatja le azon következtetést a kérelmet előterjesztő magánszemély, hogy ezen szakvéleményekkel az alperes rendelkezik. **A fentiek alapján a bíróság megállapította, hogy alperes határozata a keresetben előadottak miatt jogszabálysértő, ezért a bíróság az alperesi határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően a Kp. 89. § (1) bekezdés b) pontja és az Nkt. 45. § (6b) bekezdése alapján megsemmisítette, és az alperest új eljárásra kötelezte.**”**

Ezen túl további egy olyan üggyel szembesült a hatóság, amelyben az eljárás alatt derült fény arra, hogy a szülő kérte a szakértői vélemény felülvizsgálatát, és ezzel párhuzamosan a Hivatalhoz is kérelmet terjesztett elő gyermeke tankötelezettségének megkezdése tárgyában. A hatóság ebben az ügyben felszólította a szülőt, hogy nyújtsa be a Hivatal részére a jogorvoslati eljárásban meghozott döntést. A Hivatal arról is tájékoztatta a szülőt, hogy a jogorvoslati eljárás elhúzódása esetén jogában áll az eljárás szünetelését kérni. A szülő a szükséges dokumentumot a megadott határidőn belül nem küldte meg, és az eljárás szünetelését sem kérte, így a Hivatal az eljárás megszüntetése mellett döntött.

Azokban az esetekben, amikor az információhiány miatt a Hivatal **a járási szintű szakértői bizottságot rendelte ki a megyei szintű szakértői bizottság helyett**, a pedagógiai szakszolgálat észlelte a problémát, és megküldte a Hivatal részére a sajátos nevelési igényről kiállított szakvéleményt. E szakvélemények tartalmazták a tankötelezettség megkezdésére vonatkozó javaslatot, így annak alapján lehetőség volt megalapozott döntést hozni. Ha pedig a gyermek sajátos nevelési igényéről kiállított szakértői vélemény a tankötelezettség megkezdésére, halasztására vonatkozó javaslatot nem tartalmaz, akkor a Hivatal intézkedett a korábbi kirendelés visszavonásáról és az illetékes szakértői bizottság kirendeléséről.

A válasz szerint a Hivatal által meghozott **döntésekkel szemben 24 esetben indítottak bírósági eljárást**. Ezekből a bíróság 2 esetben semmisítette meg a hatóság határozatát, utasította új eljárás lefolytatására, 16 esetben a bíróság egyetértett a határozatban

---

<sup>5</sup> Az elnök és az FPSZ az ombudsmani vizsgálathoz a bíróság hivatkozott anonimizált ítéletét megküldte: 13.K.701.217/2020/5.

foglaltakkal és elutasította a benyújtott keresetleveleket. A bíróság elkészttség okán 1 keresetlevelet visszautasított. Permegszüntetésre 3 alkalommal került sor, a felperes keresettől való elállása miatt. A válaszadás időpontjában<sup>6</sup> két bírósági eljárás még folyamatban van.

Az elnök összességében a fentiek alapján azt a következtetést vontta le, miszerint a felperesek a bíróság előtti perben nem tudták bizonyítani a felülvizsgálat tárgyát képező alperesi határozatok jogszabálysértő voltát, ezért a bíróság a felperesek kereseteit, mint alaptalan kereseteket elutasította.

#### **4. A Magyar Gyógypedagógusok Egyesületének (a továbbiakban: Egyesület) elnöke a választ az Egyesület Pedagógiai Szakszolgálati Szakosztályával együttműködésben készítette.**

Az elnök válaszában utalt arra, hogy a 6 évesek iskolakezdésére vonatkozó jogszabályi előkészítés időszakában megbeszélést kezdeményeztek az EMMI érintett szakmai főosztályával, amelyre 2019. november 26-án került sor. Ekkor elmondták, hogy már a parlamenti döntést megelőző időszakban is szembesültek az iskolakezdés körül kialakult, szakemberek és szülők számára is nehezített helyzetekkel, amik a fejlődés egyenetlenségeivel szükségszerűen összefüggnek és egyre nagyobb gyakorisággal speciális problémakezelést igényelnek. A különböző szakmai szerveződések véleményével egybehangzóan úgy ítélték meg, hogy a jogszabályi harmonizáció nem nélkülözheti a korosztály ellátására vonatkozó szakmai kérdések koncepciózus áttekintését. *A differenciált beiskolázás kérdéskörét érintő hazai tapasztalatok, kutatási eredmények gyakorlati hasznosítása komoly hiányosságokat mutat. Sajnálatos az is, hogy a döntés előkészítést semmiféle hatástanulmány nem előzte meg.* Szóba került, hogy a szakértői bizottságoknál jelenleg alkalmazott protokolloktól eltekintve az iskolába lépésnek nincs egységes kritériumrendszere, vizsgálóeljárása. A hazai gyakorlatban ez utóbbival kapcsolatban a szakmai megítélés ellentmondásos, a korábbi években megkezdett diagnosztikai fejlesztések folyamata számukra ismeretlen körülmények miatt megszakadt. A differenciált képességfejlesztés, a differenciáló pedagógia óvodai és iskolai gyakorlata nem vált sem a hazai közoktatás, sem a felsőoktatás részévé. Mindezek figyelembevételével *javaslatként felvetették a hatálybalépés késleltetését.* Az így megnyert idő alkalmat adhatott volna a kérdések érdemi áttekintésére, a felkészülés megkezdésére.

Az elnök véleménye szerint **a nagycsoport kihagyásával történő iskolakezdés egyértelműen hátrányt teremtő tényező, a logopédiai ellátás hiánya előrevetíti a tanulási nehézségek megjelenését és a hosszabb távú fennállás lehetőségét.** Célszerű lett volna a beavatkozást az iskolák, óvodák intenzív bevonásával, felkészítésével kezdeni, olyan pedagógiai módszerek mozgósításával, amelyek a szülőkben is bizalmat ébresztenek a tankötelezettség sikeres megkezdésének irányában. **Az óvodában maradási erősítő szülői viselkedés hátterében ugyanis a kudarckerülés erős motivációt jelent.** A gyógypedagógiában gazdag klinikai tapasztalatok erősítik, hogy *az 5-6 éves gyermekek között fennálló jelentős fejlődési különbségek az intézkedések és az ellátórendszer differenciált szemléleten alapuló működését igényli.*

A szakszolgálatok az átmeneti, változóban levő jogszabályokat nem értelmezték egységesen, a köztük levő kommunikáció, tapasztalatcsere sem volt megfelelő. Az országosan eltérő gyakorlat kialakulásában a határidők mellett a helyi személyi feltételek megléte is közrejátszott. Egyes bizottságokban a kollégák a vizsgálatokkal és a szakvélemények írásával leterhelten 12-14 órát is dolgoztak az ügyek magas száma és a szülői elvárások miatt, mások a szülői kérést elutasítva nem vállalták fel ezt a teherterét. A bizottságok közötti kommunikációs felületek bővítése segíthetné az eljárásrend egységesebb alkalmazását.

*A szakértői bizottságok személyi feltételeinek hiányossága és gyengesége nem kizárólag a törvénymódosítással összefüggő probléma.* Ismereteik szerint ugyanakkor humán erőforrás átcsoportosítással helyileg igyekeztek enyhíteni a helyzetet. Az Egyesületnek

---

<sup>6</sup> A Hivatal válasza 2020. október 16-án érkezett meg a biztoshoz.

nincs pontos rátekintése azonban arra, hogy ez milyen mértékben akadályozta a tevékenységüket, ez csak felmérések adatain keresztül állapítható meg, mely nem tartozik feladataink közé. Álláspontjuk szerint a pedagógiai szakszolgálatok, ezen belül is a szakértői bizottságok személyi feltételeinek javítása (létszámok, szakképzettség feltételeinek meghatározása és javítása, diagnosztikus és fejlesztési/terápiás tapasztalatok, korszerű, objektív megítélést lehetővé tevő diagnosztikus eszközök alkalmazásának bevonása) a továbbiakban elengedhetetlen feltétele a korszerű, mind kevesebb panaszt generáló működésnek.

A Hivatal honlapján *a szülők tájékozódni tudtak, hogy milyen iratokkal kell és lehet alátámasztani a halasztási kérelmet. Az azonban kérdéses, hogy mindezek kezelése a hátrányos helyzetű családok esetében, akár a hátrányos helyzetű térségek lakóinál, vagy térségtől függetlenül hogyan valósult meg. Ez kérdéseket és további átgondolást ébreszt olyan gyermekek esetén, akiknek sikeres beilleszkedése, a későbbi lemorzsolódás elkerülése, devianciák kialakulásának elmaradása társadalompolitikai kérdések sorozatát vonja maga után.* A pedagógiai vélemények megléte, tartalma, az óvónői megfigyelések, tapasztalatok szerepe ugyancsak jelentős. Az óvónői, a gyógypedagógiai, fejlesztőpedagógiai tevékenység szerepe mindenképpen megerősítést igényel úgy a visszamaradás évében, mint a beiskolázási javaslattétel esetében, különös tekintettel a hátrányos helyzetű gyermeknépességre.

Az érintett gyermekcsoporttal kapcsolatos vizsgálatok jelentős része a jogszabályok adta iskolaérettségre irányuló vizsgálatok elvégzésének lehetőségével a 2019/20-as tanév első félévében lezajlottak. 2020 márciusára csak azok a vizsgálatok folytak, illetve folytatódhattak, melyek esetén valamilyen okból a vizsgálat elhúzódott, illetve a szülői igény az óvodában maradásra, vagy beiskolázásra a jogszabályi határokon túl jelentkezett. A Covid-19 okozta pandémia miatti intézkedések 2020 március közepétől léptek életbe. Általánosan a fenntartók döntése alapján az alapvizsgálati tevékenység ettől az időponttól szünetelt, a felülvizsgálatok elvégzésére volt lehetőség, dokumentumelemzés alapján. 2020 június közepétől állt helyre a vizsgálati tevékenység. A szakértői bizottsági tevékenységre az Egyesületnek a vírushelyzet miatt országosan nincs információja, de Budapesten például ismereteik szerint nem állt elő olyan helyzet, hogy a gyermekek vizsgálata ne történt volna meg a tavalyi tanévben.

A válasz kitért arra is, hogy oktatási statisztikák alapján ismeretes, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók körében folyamatosan emelkedik az egyéni megsegítést igénylő tanulók száma. A legjelentősebb emelkedést az *egyéb pszichés fejlődési zavaroként* diagnosztizált tanulók alkotják. Az atipikus fejlődés jellemzői már az iskolába lépést megelőzően is észlelhetők. Kutatási tapasztalatok alapján a sajátos nevelési igényű tanulók jelzett csoportja és a beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézség tüneteit mutató tanulók között valójában minőségi és súlyosságbeli különbségek rajzolódnak ki. Ezek a verbalitás, a tanulás sikerességét erőteljesen befolyásoló emlékezeti tevékenység, a munkamemória, a nyelvi feldolgozás, a szóle hívás és téri-vizuális feldolgozás területén jelennek meg neurokognitív fejlődési zavarok, különböző viselkedészavarok formájában. A korai fejlesztés, az óvoda-iskola átmenet és az iskolába lépés kezdő szakasza döntő jelentőségű a későbbi sikeres iskolai pályafutás szempontjából, hogy megfelelő egyéni megsegítés, differenciált képességfejlesztés, tanítási módszerek mellett magasabb életkorban mindezek ne váljanak a mentális egészséget és a társadalmi beilleszkedést hátrányosan befolyásoló tényezőkké.

**Összességében az Egyesület szerint elmondható, hogy a 6 évesek iskolakezdésével kapcsolatos jogszabályváltozás szakmai alapvetései helytállóak lehetnének, ha ez a nevelési-oktatási folyamat összehangolt, komplex reformjának elindításával, az óvoda-iskola átmenetre irányuló szakmai elgondolások áttekintésével, hatástanulmányok tapasztalatainak felhasználásával kezdődött volna.**

A cél ugyanis az iskoláskorú gyermekek sikeres iskolakezdésének elősegítése. Ennek a soktényezős, jogszabályhoz kötött folyamatnak az elindításához ugyanakkor sem idő, sem koncepció nem állt rendelkezésre.

**A gyakorlati kivitelezés, a jogszabályok alkotta intézkedések bevezetése ebben a nagy horderejű kérdésben nem történt kellően átgondoltan, és várhatóan további problémákat fog generálni. A jelen megoldás ugyanis a gyermekeket egy nem kellően felkészült rendszerbe kívánja behelyezni, melynek számos negatív következménye – minden jó szándék mellett – továbbra is fennáll.**

A pedagógiai szakszolgálatokat jelentős kihívások érték a 2019/20-as tanévben az iskolaérettségi vizsgálatok, valamint a vírushelyzet miatti szakértői bizottsági vizsgálati korlátozások miatt. Fokozott kihívást jelentett az átmeneti jogszabályi környezet, amelyet humán erőforrás átcsoportosítással tudta/igyekezett megoldani a pedagógiai szakszolgálat intézményrendszere. Ehhez a fenntartók lehetőségeik szerint segítséget nyújtottak.

## **5. A vizsgálat során megkeresett fővárosi, megyei pedagógiai szakszolgálatok válaszai**

**5.1.** *A Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat* (a továbbiakban: FPSZ) főigazgatója válaszában jelezte, hogy a szakértőként történt kirendelések pontos, szakmailag megalapozott teljesítése *fokozott megterhelést rótt az intézményre, amelyet humán erőforrás és a felülvizsgálatok átcsoportosítása mellett lehetett megoldani.* Mindezt tovább fokozta a 2020. március 16-ától kezdődő pandémiás időszak. Az igazgató kiemelte válaszában, hogy *a 2021 januári, rövid időintervallumban történő számos kirendelés alapján induló szakértői vizsgálatok lefolytatása kizárólag a munkatársak rendkívüli erőfeszítése mellett volt megoldható.*

A fenntartó Közép-Pesti Tankerületi Központ a FPSZ-szel a folyamat során maximálisan együttműködött, támogatta és forrást biztosított azokban az esetekben, amelyekhez többletfeladat ellátás vált szükségessé. A szakértői bizottsági vizsgálati eljárásokban nagy hangsúlyt kap a szülő tájékoztatása, az előzetes ismertetés, valamint az eredmények, javaslatok megbeszélése. Fontos, hogy a szakértői bizottsági vizsgálat utáni tájékoztatás partnerként történjen, a gyermek fejlettségének, képességstruktúrájának, jellemzőinek feltárásával, ismertetésével folyjék, nyelvezete igazodjék a partneréhez.

A jogszabályi előírások nyilvánossá válása után megkezdődött az együttműködés a Budapesti POK-kal. Napi többszöri telefon és email váltás rendszeressé vált. A folyamatos egyeztetések során meg tudták oldani a felmerült kérdéseket, szervezési nehézségeket közösen áthidalták a családok, gyerekek érdekeit szem előtt tartva. A szakértői tevékenység ugyan akadályoztatott volt 2020. március 16-át követően elrendelt intézkedések nyomán, de kiemelten kezelték azon gyermekek ügyét, akik esetében intézménykijelölésre volt szükség. Személyes vizsgálatokra ebben az időszakban nem volt lehetőség, a felülvizsgálatok szülői beleegyezés esetén dokumentumelemzés módszerével megtörténtek.

**5.2.** *A Baranya Megyei Pedagógiai Szakszolgálat* főigazgatója kifejtette: a Hivatal általi kirendeléseket a helyi POK-kal és a Pécsi Tankerületi Központtal való hatékony együttműködésben heti szinten előre jól tudták megszervezni. *A szakemberek szükség szerint túlóra keretében végezték a tankötelezettség megállapítására vonatkozó vizsgálatokat, ennek ellenére a legnagyobb tagintézményükben az egyéb szakértői vizsgálatok ebben az időszakban részben háttérbe szorultak. Elsősorban a felülvizsgálatok, mivel annak elvégzése tanévre szól, kevésbé szoros az elvégzésük határideje.* A vidéki tagintézmények szakértői bizottságaiban az egyéb vizsgálatok menetét nem befolyásolta hátrányosan a kirendelt vizsgálatok elvégzése.

A kirendelések kapcsán a szakértői bizottságok szakértőként jártak el és nem szakértői bizottsági feladatkörükből adódóan vizsgáltak, így a vélemény kiadása a Hivatal kötelezettsége. *A vizsgálat befejeztével így kizárólag a vizsgálati eredményekről tájékoztatták személyesen a szülőket.* Ha a szakértőként a járási szakértői bizottságot rendelték ki, de a gyermek sajátos nevelési igényű volt, akkor írásban, *jogosultság átadással a járási szakértői bizottságok átadták a megyei szakértői bizottságnak a kirendelést, amit a Hivatal felé a szakértői véleményben jeleztek. Egyéb esetben is történt jogosultság átadás, például ha*

időközben lakóhelyváltás történt, más megyébe költözött a család. Nem okozott fennakadást a vizsgálatok elvégzésében a jogosultságátadás folyamata.

A veszélyhelyzet elrendelését követően a valós idejű, személyes találkozások elmaradtak, így azokat a sajátos nevelési igényű gyermekek szüleit, akiknek elmaradt az iskolakijelölése, telefonon keresték fel, majd 2020. június-augusztus 31. közötti időszakban minden érintett gyermek megkapta az intézménykijelölő dokumentumot.

**5.3. A Győr-Moson Megyei Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatója válaszában jelezte, hogy szakértői bizottságaik az akkor hatályos jogszabályoknak megfelelően 2019. december 31-ig befogadták a kérelmeket és elvégezték az iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítása céljából történő vizsgálatokat. Így a megyében nem volt kiemelkedően magas a Hivatal által történő kirendelések száma, a hatósági eljárásokban szakértőként történő közreműködésünk számottevően nem hátráltatta egyéb feladataik ellátását.**

A hatósági eljárásban kirendelt szakértői vizsgálatok során minden esetben a vizsgálat végén szóban tájékoztatták a szülőt a vizsgálat alapján kialakított véleményről. A főigazgató megjegyezte ugyanakkor, hogy hatósági eljárásban, szakértői kirendelés esetén az ügy gazdája a Hivatal, az ő joguk és kötelességük a szülők tájékoztatása a döntésről.

Beszámolt arról, hogy a sajátos nevelési igényű tanköteles korú gyermekek esetében, akiknek életkoruknál fogva kötelező volt iskolába menni és a veszélyhelyzet alatt kellett számukra iskolát kijelölni, a gyermek megelőző vizsgálati, szakértői véleményei, az intézményjegyzék és az oktatási-nevelési intézmények szakmai alapidokumentumai alapján a szülővel történő egyeztetés során, közös konszenzuson alapuló intézménykijelölés történt.

**5.4. A Hajdú-Bihar Megyei Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatója válaszában utalt arra, hogy szakértői bizottságaik a tanköteles kor előtt álló gyermekek iskolaérettségével kapcsolatos vizsgálatokat 15/2013. EMMI rendelet alapján éves munkatervükben tervezték meg. Ezt az eddig minden tanév február-március hónapban végezték, és az erről szóló szakértői véleményét adott tanév március 31-ig elkészítette, amely határidő előtt iskolaérettségi vizsgálat nem kérhető, nem végezhető. A tanköteles korú, sajátos nevelési igényű gyermekek 2019/2020-as nevelési évre előírt kontroll vizsgálati kérelmei, valamint az új vizsgálatok iránti kérelmek folyamatosan érkeztek, amelyeket a megyei szakértői bizottság hiánytalanul befogadott, elvégzett. A tanköteles korú, sajátos nevelési igényű gyermekek (az addigi protokoll szerint) 2020 tavaszára ütemezett kötelező felülvizsgálatával kapcsolatban tájékoztatták az érintett óvodákat arról, hogy a kérelmeket ezt megelőzően is beküldhetik.**

A járási szakértői bizottságokhoz érkezett megkeresések többsége kimondottan iskolaérettségi vizsgálat kérésére vonatkozott 2019 október-november hónapban. *Hajdú-Bihar megyében az iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítását célzó járási szakértői vizsgálatokat 2019 őszén nem végeztek, ugyanakkor szülői kérésre a szűréseket és a pedagógiai vizsgálatokat a megszokott formában végezték el.* A szűrések, pedagógiai vizsgálatok, komplex vizsgálat iránti szülői megkereséseket fogadták, a vizsgálatokról részletes szakterületi vélemények készültek a protokoll előírásai szerint. Ezek a szülők rendelkezésére álltak, hogy igény esetén be tudják nyújtani felmentési igényüket.

A hatósági eljárásokban a szakértői bizottságok egységes eljárásrend alapján dolgoztak. A tagintézmény vezetők folyamatos kapcsolatban álltak egymással, a főigazgatósággal, a fenntartóval. A szakszolgálat valamennyi alapfeladata ellátásra került, valamint a kontrollvizsgálatokat a megyei szakértői bizottságban soron kívül ütemezték a kérelmek beérkezését követően a határidőket tartva. A bizottság *rendes feladatának ellátását kis mértékben befolyásolta a hatósági eljárásban való közreműködés, egyéb vizsgálatok nem maradtak el, azok ütemezése azonban módosult.*

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Hivatal, a Szakszolgálati Főigazgatók Munkaközössége az egységes jogalkalmazás érdekében tájékoztató levelekkel támogatták a

szakszolgálatokat. A főigazgatóságnak, a tagintézmény-vezetőknek kiemelt felelőssége volt ebben az időszakban: az egységes jogalkalmazás betartásához szükséges eljárások összehangolása, a megfelelő munkaerő biztosítása. Ennek megoldásához a Debreceni Tankerületi Központ is biztosította támogatását azzal, hogy túlmunka keretében segítséget ajánlott a feladat elvégzéséhez, amennyiben ez indokolt és szükséges volt.

A szakszolgálat tevékenysége során a hatósági kirendelések kiegyenlítetlensége okán voltak napok, amikor az adott tagintézménybe egy végzés sem, más napon pedig előfordult, hogy a járási szakértői bizottságokba 40-50 végzés is érkezett. Ezek azonnali intézkedéseket igényeltek, a megfelelő szakemberek azonnali bevonásával. A Szakszolgálat a tagintézményei közötti humán erőforrás átcsoportosításával optimalizálta a feladatvégzést. Azon intézményekben, ahol nem állt rendelkezésre megfelelő számú szakember, ott a járási tagintézmények közötti munkaerő átcsoportosítással (feladatok és szakemberek ideiglenes átcsoportosításával) valósították meg a feladatot, így határidőn belül elvégeztek minden vizsgálatot.

A szakértői vélemények a jogszabályban meghatározott határidőn belül elkészültek, azokat postázták a Hivatal részére. A megyei szakértői bizottság külső segítséget nem igényelt a hatósági eljárásban való kirendeléseknél. A feladatok átütemezésével, rangsorolással, saját szakemberekkel biztosították a tanköteles korúak esetenkénti soron kívüli ellátását. További állami forrásokat nem igényeltek, nem volt szükség túlórára.

A 2020. január 31-ig elvégzett vizsgálatok esetén a pedagógiai szakszolgálati protokoll szerint tájékoztatták a szülőket a vizsgálat eredményéről, a javaslatról. Hatósági eljárás során történt kirendelés esetén a szakértői vélemény tartalmát szóban minden esetben ismertették, szakértői véleményt azonban nem adtak, hiszen a hatósági eljárás lefolytatására a Hivatal kérte fel a szakértői bizottságokat.

A Hivatal egy esetben kérte fel sajátos nevelési igényű gyermek vizsgálatára a járási szakértői bizottságot, mivel a szülő nem tájékoztatta teljeskörűen hatóságot, nem csatolta a gyermek sajátos nevelési igényt megállapításáról szóló szakértői véleményt. *A járási szakértői bizottság ezért hatáskör hiányában visszautalta a Hivatalnak, mely határidőn belül felkérte a megyei szakértői bizottságot a vizsgálat lefolytatására.*

A veszélyhelyzetben történő szakértői vizsgálatok kapcsán a főigazgató utalt arra, hogy az életkora alapján tanköteles korú, sajátos nevelési igényű gyermekek esetében az állapotuknak megfelelő iskola kijelöléséről a járási szakértői bizottságok nem dönthetnek. A veszélyhelyzet kihirdetésekor a megyei szakértői bizottság kontaktvizsgálatokat nem végzett. A hatósági eljárásban való kirendelések esetében lezáratlan vizsgálat nem maradt, minden esetben meghozták javaslatukat a Hivatal részére, amelynek a határozata után a szülő jelzése alapján az intézménykijelölés is megtörtént.

Az iskolát életkor alapján kötelezően megkezdő sajátos nevelési igényű gyermekek kontroll vizsgálata a dokumentum elemzés módszerével történt, figyelembe véve a szülői hozzájárulást, illetve a befogadó intézmény nyilatkozatát, határozatát. A járványhelyzet alatt beérkezett új vizsgálatkérések teljesítésének (beiskolázandók esetén) 2020. június 2-tól tudtak eleget tenni. A megyei szakértői bizottság által kiadott szakértői vélemények sajátos nevelési igényű gyermek esetén mindig tartalmazták az intézménykijelölést.

**5.5.** *A Veszprém Megyei Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatója szerint a szakszolgálat tagintézményei is nehéz helyzetbe kerültek a tankötelezettséget érintő jogszabályváltozások miatt. Fogadták, tájékoztatták a szülőket az érvényben lévő törvényi rendelkezésekről, a tankötelezettség halasztását, előbbre hozását érintő határidőkről, a Hivatal eljárásáról, a benyújtandó iratokról. Véleménye szerint nem helytálló az az állítás, hogy „Veszprém megyében eleve nem fogadták a szülői megkereséseket”. Ha a szülő december közepét megelőzően írásban nyújtotta be kérelmét tanköteles korú gyermekének vizsgálata céljából, akkor azt a tagintézményeik szakember kapacitásának függvényében befogadták és*



elvégezték a szakértői vizsgálatot. December 4-ével bezárólag 350 db tanköteles korú gyermek szakértői vizsgálati kérelmét nyújtották be a szülők a Szakszolgálathoz. *A szülőket arról tájékoztatták, hogy amennyiben 2020. január 15-ig nem tudják lefolytatni a szülői kérelemre indított szakértői vizsgálatot, akkor a szülő nyújtsa be a Hivatalhoz kérelmét.*

A hatósági eljárásban való közreműködés nem befolyásolta a szakértői bizottsági tevékenységet, nem maradtak el vizsgálatok a kirendelés időszakában, nem igényelt új intézkedést, többletmunkát, anyagi forrást. Rugalmas munkaszervezéssel biztosítani tudták a szoros határidővel elvégzendő vizsgálatokat. A hatósági eljárásban a gyermek iskolaérettségéről kialakított véleményről a vizsgálatot követően közvetlenül szóban adtak tájékoztatást a szülőknek. Egy esetben történt téves kirendelés sajátos nevelési igényű gyermeknél. A kirendelésben adódott problémát intézményen belül, a rendelkezésre álló határidőben megoldották, ugyanis a *kirendelés kézhezvételének napján, telefonon értesítette a tagintézmény vezetője a megyei szintű szakértői bizottság vezetőjét a téves kirendelésről. Elektronikusan és postai úton is átadásra került a megyei szakszolgáltatón belül a szakértői kirendelés, valamint a Hivatal illetékes ügyintézőjét telefonon értesítették az iratátételről.*

*Veszprémben a megyei szintű szakértői bizottságnál a sajátos nevelési igény diagnózissal rendelkező tanköteles korú gyermekek intézmény kijelölése – szakértői vizsgálat keretében – minden esetben megtörtént a beiratkozásig. A pandémiás időszakban, a személyes jelenlét mellőzése miatt, a megyei szintű szakértői bizottság dokumentumelemzéssel végezte a felülvizsgálatokat. Azon gyerekeknél, akiknél a járási szakértői bizottság által a tankötelezettség megkezdésére irányuló szakértői vizsgálat alapján merült fel a sajátos nevelési igény, a szakértői bizottság a pandémiás helyzet feloldását követően tudta megállapítani a sajátos nevelési igény fennállását, illetve kizárását.*

A vizsgálat során a fenti problémát hivatalunknál ugyancsak jelezte a Szülői Hang Közösség szervezete.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat 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. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján tevékenységem során megkülönböztetett figyelmet fordítok a gyermekek jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, 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 köznevelési intézmények körébe tartozó pedagógiai szakszolgálatok keretében működő szakértői bizottságok és azok fenntartói közszolgáltatást végeznek, a vizsgálatban érintett Hivatal és a minisztérium jogállásukra tekintettel az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján *a közigazgatási szervek* körébe tartoznak. Mindezek ismeretében valamennyi érintett szerv tevékenységének vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

Eljárásommal összefüggésben rögzítendő, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, illetve a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi

hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálata áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Továbbá figyelemmel voltam arra is, hogy a Hivatal tankötelezettség megkezdésének teljesítése tárgyában hozott határozatával szemben közigazgatási jogorvoslati lehetőség (fellebbezés) nem biztosított. Az Ákr. 116. § (1) bekezdésében foglaltak szerint ugyanis az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi. A tárgykörre vonatkozó jogszabályok az adott ügytípusban pedig csak a bírósági jogorvoslati lehetőséget biztosítják.

## II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az alapvető jogok biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege 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, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érvelést 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, idézheti a korábbi határozatban kidolgozott érveket, elveket. [...] A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. Az AB a korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, XI. cikk (1) bekezdésében, XV. cikk (4) bekezdésében és XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének, a 70/F. § (2) bekezdésének és a 70/A. § (3) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az érintett alapjogok tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint 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 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. Egy 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 nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem 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 előzőek szerint az állam feladata olyan intézményrendszer kialakítása és működtetése, amely mindenki számára szavatolja az oktatáshoz való jog érvényesülését, és egyben biztosítja a kötelező oktatásban való részvételt. Ez utóbbi követelményhez az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése a szülőkre nézve fogalmaz meg kötelezettséget, miszerint kötelesek **kiskorú gyermekükről gondoskodni, amely magában foglalja gyermekük taníttatását.**

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy a szülőnek a nevelés megválasztásához való joga az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján azt jelenti, hogy a szülők gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak, tehát elsősorban a szülők jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. E szülői jog lényeges tartalma, hogy a szülők **maguk döntenek arról, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket.** Ebbe külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be. **A neveléshez való jog azonban nem választható el sem a tankötelezettségtől, sem pedig az államnak a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban betöltött szerepétől.** A taníttatás kötelezettsége egyrészt eleve a neveléshez való jog immanens alaptörvényi korlátját jelenti: a szülő eldöntheti, milyen taníttatásban részesíti tanköteles kiskorú gyermekét, de nem választhatja azt, hogy egyáltalán nem taníttatja őt, ez ugyanis ellentétes lenne az Alaptörvényben írtakkal. Elsősorban a szülő joga eldönteni, hogy milyen nevelési modellt követ, és ennek részeként milyen nevelési elvekkkel, eszközökkel biztosítja,

hogy a tanköteles gyermek részt vegyen a tanítási órákon – és az egyéb, az iskola által szervezett, kötelező foglalkozásokon –, ennek biztosítása egyben kötelessége és felelőssége is.

3. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi *a gyermekeket*, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény a gyermekeket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: *az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően egyenlőtlen helyzet felszámolása érdekében*.

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

Ezt az alaptételt rögzíti az Egyezmény preambuluma is: 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 részévé vált, részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermeki jogok védelmére. Az Egyezmény 3. cikke alapelveként minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot *a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez*.

#### **IV. Az ügy érdemében**

Rá kell mutatnom kiindulópontként, hogy a tankötelezettség kezdetének meghatározása, az iskolába járás megkezdése, az iskolaérettség egy komplex szakmai, alapjogi és morális természetű kérdés, amelyben különböző szereplők jogait, érdekeit és szempontjait kell összhangban hozni az irányadó alkotmányos kötelezettségekkel. Releváns szempont e körben a gyermek oktatáshoz való joga, a legjobb érdekének megfelelő eljárás biztosítása, a szülő neveléshez való jogának tiszteletben tartása, az iskolaérettség megállapítása körében az egyéni körülmények vizsgálata, a szakmai alapú döntések meghozatala. Fel kell hívnom a figyelmet, hogy a tankötelezettség előírása nem (állami) öncél: e kötelezettség mögött is a gyermek legjobb érdekének védelme és oktatásban való részvételének biztosítása áll.

## 1. A tankötelezettség megkezdése alóli felmentést 2020. január 1-jétől meghatározó jogszabályi rendelkezések kapcsán

Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése a szülő alapvető alkotmányos kötelezettségeként rögzíti a gyermekről való gondoskodás körében a gyermek taníttatását, a tankötelezettséget, de annak kezdetét nem határozza meg, hanem azt a törvényalkotóra bízta.

**1.1.** Az Nkt. 45. § (1) bekezdése szerint Magyarországon minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. Az Nkt. 45.§ (2) bekezdését a 2020. január 1-jétől a *2019. július 28-án kihirdetett* 2019. évi LXX. törvény, a Mód. tv. 17. § (1) bekezdése módosította. Eszerint a gyermek **abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tankötelelessé válik.** A tankötelezettség teljesítése a tanév első tanítási napján kezdődik. A szülő kérelmére a **felmentést engedélyező szerv** döntése alapján a gyermek **további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehet részt.** A szülő kérelmét **az iskolakezdés évében január 15-éig nyújthatja** be a felmentést engedélyező szervhez. Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, akkor csak **szakértői bizottság rendelhető ki.** Ha a szakértői bizottság a szülői kérelem benyújtására nyitva álló határidő előtt a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben történő részvételét javasolja, a szülői kérelem benyújtására nincs szükség. Ha a gyermek az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget korábban eléri, a felmentést engedélyező szerv a szülő kérelmére engedélyezheti, hogy a gyermek hatéves kora előtt megkezdje tankötelezettségének teljesítését. A bíróság eljárására alkalmazni kell a (6b)-(6f) bekezdésében foglaltakat. Az Nkt. 45. § (6b) pontja értelmében a felmentést engedélyező szerv döntése ellen közigazgatási pert a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet megindítani. **A felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg.**

A Mód. tv. indokolása szerint a gyermek érdekét szolgálja, hogy a megfelelő óvodai felkészítést követően *minél előbb megkezdhesse iskolai tanulmányait, nagyobb eséllyel sajátítsa el a pedagógiai szakaszok végére elvárt ismereteket, képességeket, kompetenciákat.* Az új szabályozás **szülői kérésre az indokolt esetekben** biztosítja az iskola megkezdésének legfeljebb egy évvel történő elhalasztását, az erről való döntés jogát állami szervhez telepíti.

A Kormány a hivatkozott, felmentést engedélyező állami szervet az óvodába járással és tankötelezettséggel kapcsolatos egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 275/2019. (XI. 21.) Korm. rendelettel, **2019 novemberében** jelölte ki. A Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 15/E §-át úgy módosította, hogy **a Hivatal látja el** az Nkt. 45. § (2) bekezdésében meghatározott feladatokat.

Az óvodába járással és tankötelezettséggel kapcsolatos egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 275/2019. (XI. 21.) Korm. rendelet egyben módosította a Vhr.-t: megállapította V/A. Fejezetben a tankötelezettség megkezdése alóli felmentéssel kapcsolatos hatósági eljárások szabályait. A Vhr. 2019. november 21-ével kihirdetett 44/A. §-a pedig meghatározza azt, hogy milyen esetben melyik szintű szakértői bizottság jár el, míg a Vhr. 44/B. §-a rögzíti a szakértői bizottság eljárás során alkalmazandó határidőket, illetve a vizsgálatról való mulasztás jogkövetkezményeit.

A tankötelezettség alóli felmentésre vonatkozó szülői kérelmek benyújtási határidejét a **2019. december 17-én** kihirdetett a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről a 2019. évi CXII. törvény 77. § (27) bekezdése **módosította.** Így az Nkt. 97. § (4) bekezdése alapján: *„A 2020/2021. tanévre vonatkozóan a 45. § (2) bekezdésében foglalt főszabálytól eltérően, a szülő a kérelmét 2020. január 31-ig nyújthatja be a felmentést engedélyező szervhez.”*

Időrendben a következő módosításra **2019. december utolsó előtti napján** került sor. Ekkor történt a közneveléssel összefüggésben egyes miniszteri rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 34/2019. (XII. 30.) EMMI rendelet kihirdetésére, amely

módosította mind a 20/2012. EMMI rendeletet, mind pedig a 15/2013. EMMI rendeletet. A 20/2012. EMMI rendelet 21. §-ának módosított rendelkezése értelmében *a tankötelezettség megkezdésének feltétele, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérje az iskolába lépéshez szükséges szintet.*

A 15/2013. EMMI rendelet 17. §-a is ekkor egészült ki az l) ponttal, amely a szakértői vélemény tartalmának egy további követelményét rögzítette. A szakértői véleménynek tartalmaznia kell *az adott tanév szeptember 1-e és január 15-e közt elvégzett vizsgálatoknál az ötödik életévüket betöltött, de hat évesnél fiatalabb sajátos nevelési igényű, beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek esetében javaslatot a tankötelezettség teljesítésének következő tanévtől történő megkezdésére vagy további egy év óvodai nevelésre.*

A 15/2013. EMMI rendelet 17. §-a szintén ezen időponttal egészült ki a (7) bekezdéssel: *„Ha a Hivatal a kérelmező által benyújtott dokumentumok alapján, a tankötelezettség teljesítésének hat éves kor előtti megkezdésével vagy a tankötelezettség megkezdése alóli felmentéssel kapcsolatos hatósági eljárásban a szakértői bizottságot szakértőként kirendelte, és a Korm. rendelet szerinti szakértői vélemény elkészítése és a Hivatalnak történő megküldése mellett a hatósági eljárástól függetlenül az e rendelet szerinti szakértői vélemény kibocsátása is szükséges, úgy azt a szakértői bizottság az e rendelet általános szabályai szerint készíti el. Ha szakértői vizsgálatot a Hivatal kirendelésére a járási szakértői bizottság végezte el, és a szakértői vizsgálat alapján sajátos nevelési igény valószínűsíthető, akkor a járási szakértői bizottság a Korm. rendelet szerinti szakértői vélemény elkészítésével és a Hivatalnak történő megküldésével egyidejűleg saját vizsgálatának dokumentációját és annak eredményeit, a vizsgálat alapján tett megállapításait, a rendelkezésükre álló egyéb iratokat megküldi a megyei szakértői bizottság részére, amely a szakértői vizsgálatot a hatósági eljárástól függetlenül e rendelet általános szabályai szerint fejezi be. A megyei szakértői bizottság kötve van a járási szakértői bizottság azon szakmai megállapításaihoz, melyeket a Korm. rendelet szerinti szakértői vélemény tartalmaz.”*

**1.2.** Az alapjogi-alkotmányossági kérdés vizsgálatakor a tankötelezettség megkezdése alóli felmentést meghatározó az előzőekben részletesen ismertetett szabályrendszerből, azok **kihirdetésének és hatályba lépésének időpontjaiból** indultam ki.

Mindezek alapján megállapítható, hogy **az Nkt. módosítás 2019 nyarán való kihirdetése, valamint annak 2020 januárjában való hatályba lépése között eltelt időtartam elégséges időt biztosíthatott** a módosított rendelkezésekre való felkészülésre. A szabályozás többszintűsége miatt azonban önmagában a törvényi szabályok kellő időben való meghozatala még nem elégséges, egy alapjaiban átalakított, megváltoztatott eljárásrend esetén ugyanis nagy jelentősége van a végrehajtással összefüggő rendeleti részletszabályoknak, így azok kellő időben való megismerése döntő szerepű a jogalanyok, jogalkalmazók számára.

A törvényi rendelkezés végrehajtását biztosító **kormányrendeleti és miniszteri rendeleti szabályokat ehhez képest csak jóval később fogadták el.** Így az eljáró hatóságot csak 2019 novemberében jelölte ki jogszabály, és ekkor hozták meg a hatósági eljárásban közreműködő szakértői bizottságokra vonatkozó egyes szabályokat is. A korábban bemutatottak szerint ráadásul az ugyancsak lényeges miniszteri rendelet csak 2019. év utolsó előtti napján hirdették ki. E rendelet fogalmazta meg ugyanis az iskolába lépéshez szükséges fejlettségi szintet, illetve igyekezett feloldani a szakértői bizottságok szakértőként való eljárása és a szakértői bizottságként rá háruló feladatok közötti eltéréseket.

A **jogállami elvek és követelmények** betartása, a felkészülés és a megváltozott eljárásrendnek való megfelelés komplex kérdés, ami nem kizárólag az irányadó joganyag módosításának hozzáférhetőségét öleli fel, hanem további feltételeket is elvár. Mindezek ismeretében vizsgáltam egyfelől, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdésének végrehajtásához szükséges **alacsonyabb szintű jogszabályok tárgykörrel összefüggő módosító rendelkezéseinek végrehajtásához a hatósági eljárásban érintett szervek számára rendelkezésre álltak-e a szükséges feltételek.** Áttekintettem, hogy az iskolába lépéshez

szükséges fejlettség fogalma tartalmilag mennyiben változott, az eljáró hatóság mely szervezeti egysége, milyen felkészültség mellett látta el feladatát. Vizsgáltam azt is, hogy a szakértői bizottságoknak a szakértői vizsgálatok lefolytatásához szükséges feltételrendszer rendelkezésre állt-e, illetve mindkét szerv tekintetében az új feladatok ellátásához milyen további forrásokat rendeltek.

## **2. A gyermek iskolába lépéséhez szükséges fejlettség meglétének és az iskolába lépéséhez szükséges szint meghatározásának viszonya vonatkozásában**

A 20/2012. EMMI rendelet 2019. december 31-ig hatályos 21. § (1) bekezdése kimondta, hogy *„A tankötelezettség megkezdésének feltétele a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének megléte, annak igazolása. A gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének jellemzőit az Óvodai nevelés országos alapprogramjának (a továbbiakban: ONAP) kiadásáról szóló kormányrendelet határozza meg.”* Az ONAP 1. melléklet VI. 2. pontjának jelenleg is hatályos szövege rögzíti, hogy: *„Az iskolakezdéshez az alábbi feltételek megléte szükséges: testi, lelki és szociális érettség, amelyek egyaránt szükségesek az eredményes iskolai munkához.”* Ezentúl az 1. melléklet VI.5. pontja szerint *„A kiemelt figyelmet igénylő gyermekek iskolaérettségi kritériumai tükrözik a befogadó intézmény elvárásait az iskolába kerülő gyermekekkel szemben.”*

A 20/2012. EMMI rendelet 2019. december 31-ig hatályos rendelkezéseiben az iskolába lépéshez szükséges fejlettségének igazolásával kapcsolatos **eljárásrendet** is rögzítette, amely értelmében *elsősorban az óvoda feladata volt* a fejlettség meglétének igazolása, vagy döntés a hatodik életévét augusztus 31-ig betöltő gyermek óvodai nevelésben való további részvételéről. Az előzőeken túl az óvoda kezdeményezhette a szakértői bizottsági vizsgálatot, ha a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettsége egyértelműen nem volt eldönthető a gyermek fejlődésének nyomon követéséről szóló óvodai dokumentumok alapján, vagy a gyermek nem járt óvodába valamint a szülő nem ért egyet az óvoda döntéseivel. Az óvoda továbbá kezdeményezhette a szakértői bizottsági vizsgálatot a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének megállapítása céljából annak eldöntésére, hogy az augusztus 31-ig a hetedik életévét betöltött gyermek részesülhet-e további óvodai nevelésben.

Mindezen túl a gyermeke iskolába lépéséhez szükséges fejlettség megállapítása céljából *a szülő is kezdeményezhetett szakértői bizottsági vizsgálatot. Sőt az iskola igazgatója is kezdeményezhette a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének megállapítása céljából a szakértői bizottság vizsgálatát*, ha a szülő nem ért egyet a kiállított óvodai döntéssel és arról az iskola igazgatója tudomást szerzett, feltéve hogy a kérdésben a szakértői bizottság korábban nem hozott döntést. Továbbá akkor is, ha szükséges volt a gyermek sajátos iskolai nevelésben-oktatásban való részvételéről dönteni és arra az óvoda javaslatot tett, vagy a szülő kérte, és e kérdésben a szakértői bizottság korábban nem hozott döntést.

A 20/2012. EMMI rendelet 21. §-a a jogalkotó 2019. december 17-én kihirdetett és a 2020. január 1-jei hatállyal a következő tartalommal módosította: *„A tankötelezettség megkezdésének feltétele, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérje az iskolába lépéshez szükséges szintet.”*

Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 3046/2013. (II. 28.) AB határozata utalt arra, hogy **az iskolaérettség, mint szakkérdés eldöntése elsősorban, de nem kizárólagosan a szülő joga.** Ez vezethető le ugyanis az AB álláspontja szerint a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikkében foglaltakból, a Gyermekjogi Egyezmény már említett értelmező dokumentumából.

**A szülő felelősségi körébe tartozik ugyanakkor az ezzel kapcsolatos véleményének a kifejtése.** Egyúttal kifejtette **„lehetséges, hogy a szülő reálisan értékeli a gyermek képességeit, de a szülő-gyermek viszony sajátos, bensőséges volta miatt akár túl is értékelheti egyes jellemvonásait, vagy éppen nevelési elvei miatt az iskolai közösségben nem látja biztosítottnak a nevelését, esetleg éppen hatéves kora előtt szeretné iskolába**

**járatni.** Egy gyermek iskolaérettségének megítélése *elsősorban szakmai kérdés, azonban ez nem jelenti és nem is jelentheti azt, hogy a vizsgálatot lefolytató szakember ne lehetne tekintettel a szülő által felhozott, a gyermek iskolaérettlenségét alátámasztó indokokra, az azzal kapcsolatos aggályokra, kételyekre vagy körülményekre. Ellenkezőleg: a vizsgálat lefolytatása során – épp az érintett gyermek érdekeinek kiemelt védelmére tekintettel – a szakértőnek különös figyelmet kell fordítani a szülő által előadottakra, ennek fényében kell lefolytatnia magát a vizsgálatot, értékelnie ennek eredményét.”*

A feltárt jogszabályi rendelkezések ismeretében hangsúlyoznom szükséges azt is, hogy **az új eljárásrend nem tartalmaz korlátozást a szülő kérelem benyújtásának eseteire, vagyis minden szülőnek feltétel és korlátozás nélkül megvan gyermeke tankötelezettsége alóli felmentésének kezdeményezésére vonatkozó jogosultsága.**

Mindezekkel szorosan összefügg az a kérdés, hogy gyermekük tankötelezettsége alóli **felmentési kérelemmel a szülők milyen mértékben éltek.** A szaktárca tájékoztatása szerint a régi szabályok mellett az elmúlt 2019/2020-as nevelési évre az érintett hat éves korosztály *egyharmada kért halasztást* a tankötelezettség megkezdésével kapcsolatosan, az államtitkár válaszában **azonban konkrét szám adatokra nem tért ki.**

A vizsgálat alapjául szolgáló objektív adatok megismerése céljából a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) hivatalos adatait<sup>7</sup> dolgoztam fel, amely **2019.** időszakra **83.740 fő 6 éves gyermeket** tüntetett fel az adatbázisában, mindebből *a szaktárca által jelzett egyharmad aránnyal számolva* 2019-ben csaknem **27.913 volt azon gyermekek száma, akik a tankötelezettségüket később kezdhették meg.** A KSH adatai szerint ugyanakkor az **első évfolyamos tanulók** száma 92 ezer fő, közülük **a 6 évesek aránya 28% (26 ezer tanuló), míg előző évben ez az arány 30% volt.**<sup>8</sup>

A KSH és a szaktárca iránymutatásával végzett számítások során eltérő adatot kapunk a tankötelezettség teljesítésének későbbi megkezdésével kapcsolatosan. Míg a szaktárca iránymutatása szerint számolva *a 6 éves tanulók közül mintegy 28 ezer fő volt, aki később kezdte meg az első osztályt, és kétszer annyian voltak, akik megkezdték.* Ezzel szemben a KSH adatai szerint *a 6 éves korosztályból csupán 26 ezer tanuló kezdte meg 6 évesen az iskolát.* A KSH egyben utalt arra is, hogy a **2019/2020-as tanévben** csökkent az általános iskolában tanulók száma, ami részben a 6 éves gyerekek **nagyobb arányú óvodában maradásának** is köszönhető.

A **2020-ban** 6 évéssé vált gyermekek létszámára szintén a KSH 2019. évi adataiból lehet következtetni: 2019-ben az 5 éves korúként szerepeltetett gyermekek **2020-ban már 6 évesek,** létszámuk 2019-ben **89.839 fő.** *Az előző év arányaival számolva tehát 29.946 gyermek esetén merülhetett volna fel a tankötelezettség megkezdésének elhalasztása, ezzel szemben csupán 10.792 kérelem érkezett a hatósághoz, amelyből 9.757 fő kapott felmentést.* A számított adatok alapján a 2020/2021. tanév tekintetében tehát a korábbi évekhez képest nagyjából **több, mint 19 ezer gyermekkel kevesebb kérelmet fogalmaztak meg a szülők, amely számos okra visszavezethető.** Így egyrészt arra, amire az államtitkár is utalt, hogy nem ismert a nem indokolt felmentések pontos arányszáma, azaz számos olyan kérelmet nem adtak be, aminek a korábbi eljárásrendben sem adtak volna helyt. Lehetséges, hogy több szülő még az új eljárásrend hatályba lépése előtt adta be a kérelmét és ezekben az esetekben a szakértői bizottságok még javaslatot tettek a tankötelezettség megkezdésének elhalasztására, így ezek az esetek nem jelentek meg az Oktatási Hivatal eljárásában.

Mindezek azonban álláspontom szerint okszerűen még együttesen sem magyarázzák meg az ilyen volumenű változást. Úgy vélem megalapozottabb magyarázatot jelent, hogy **nagy számban lehettek azok a kisebb érdekérvényesítési képességgel rendelkező szülők,**

<sup>7</sup> Lásd: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp?wcf29e3bcff=x>

<sup>8</sup> Lásd: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/oktatas1920/index.html>



akik eleve nem éltek vagy nem tudtak élni – adott esetben az iskolába lépéshez szükséges szintet el nem érő gyermekük érdekében – felmentési kérelemmel, miközben az indokolt lehetett volna. Ezek a szülők ugyanis egyszerűen nem voltak a birtokában annak a képességnek, hogy a gyermekük iskolába lépéshez szükséges szint meglétét vagy annak hiányát felismerjék, vagy akár adott esetben a gyermekük fejlettségét is túlbecsülhették. A fenti adatok alapján jelentős számban kerültek iskolába olyan gyermekek is, akik valójában még nem érték el az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget, ugyanakkor szüleik nem kérelmezték a felmentésüket. A *gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve* alapján pedig éppen azt kellett volna biztosítani, hogy minden ilyen gyermek esetében egyéni, megfelelő szakmai döntésre kerüljön sor. E gyermekek teljesítményével kapcsolatos problémák – a vonatkozó szakmai vélemények szerint – később, majd az iskolában jelentkeznek.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az új eljárásrend bevezetése kapcsán a korábbi évek arányszámai, illetve a rendelkezésre álló statisztikai adatok fényében a felmentési kérelmek száma önmagában azt jelzi, hogy a kialakult helyzet a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével, illetve az esélyegyenlőség elvével összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét jelenti.*

### 3. A Hivatal tankötelezettség alóli felmentéssel kapcsolatos eljárása kapcsán

A korábbi szabályozás szerint **az iskolaérettség megállapítása hatósági eljáráshoz nem volt kötött**. A 2020/2021-es tanévtől viszont hatóság dönthet e kérdésben, a jogszabály erre a Hivatalt jelölte ki, amely szerv korábban értelemszerűen ezt a feladatot nem látta, láthatta el. Így elsőként a tankötelezettség alóli felmentési kérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező *Hivatalnál rendelkezésre álló feltételrendszert* tekintetem át.

#### 3.1 Az eljáró szervezeti egység szakmai gyakorlatáról

E részkérdés áttekintésénél a Hivatal főbb feladataiból és hatásköréből indultam ki, amelyek között számtalan ügykörben lát el hatósági feladatot a Hivatal. A rendelkezéseimre bocsátott adatok szerint a Hivatal szervezetén belül a hatósági hatáskörrel járó feladatot az országban működő 14 POK készítette elő, ezért elemeztem a POK jogszabályban rögzített feladatait.

Az Nkt. 19. § (1) bekezdése értelmében **a nevelési-oktatási intézmények, pedagógiai szakszolgálati intézmények és fenntartóik, valamint a pedagógusok munkáját, továbbá a tanulói érdekvédelemmel összefüggő tevékenységet** pedagógiai-szakmai szolgáltatások segítik. Az Nkt. 19. § (2) bekezdése szerint pedagógiai-szakmai szolgáltatás a *pedagógiai értékelés; a szaktanácsadás, tantárgygondozás; a pedagógiai tájékoztatás; a tanügy-igazgatási szolgáltatás; a pedagógusok képzésének, továbbképzésének és önképzésének segítése, szervezése; a tanulmányi, sport- és tehetséggondozó versenyek szervezése, összehangolása; tanuló-tájékoztató, tanácsadó szolgálat, a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók támogatásához kapcsolódó korai jelző- és pedagógiai támogató rendszer működtetése.*

A **POK-ok feladata** tehát **meghatározóan nem hatósági tevékenység**: jellemzően a pedagógiai szakkérdésekkel kapcsolatos tájékoztató, elemző, szervező, összehangoló feladat, így az e feladatokat ellátó alkalmazottak is pedagógusok, akik a hatósági jogalkalmazáshoz szükséges szakmai gyakorlattal feladatuk során nem kell feltétlenül rendelkezniük.

Vizsgáltam a POK-ok személyi feltételeit, ahol az összesen 88 főből **70 fő pedagógus és 18 fő jogász**, míg a debreceni, a székesfehérvári és a szolnoki székhelyű POK-nál egyáltalán nem alkalmaznak jogászt, Budapesten a 16 főből 3 fő jogász, Debrecenben pedig a 4 főből 3, a többi szervezeti egységnél 1-2 fő állt alkalmazásban. **A hiányosságot a Hivatal saját szervezetén belüli szakmai-jogi támogatással igyekezett megoldani**, mindamelllett, hogy a jogi támogatás a hatóság székhelyén, a POK-ok pedig 14 megyeszékhelyen működtek.

A fentiek ellenére a Hivatal bíróság előtt megtámadott határozatai közül a bíróság – jogszabálysértés miatt – csupán **kettőt semmisített meg és rendelt el új eljárást**. Az elnök szerint továbbá a *január-március hónapokban nyilvánvalóan megnövekedett a hatósági eljárások száma nem okozott fennakadást*. Túlmunka elrendelésére nem volt szükség, megfelelő munkaszervezéssel a megnövekedett terheléssel járó munkát el tudták végezni.

**A feltárt körülményekre figyelemmel megállapítom, hogy a Hivatalnál a szervezet egészét tekintve az új hatáskör gyakorlásához a szükséges alapfeltételek rendelkezésre álltak, vagyis ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásság nem állapítható meg.**

### 3.2 Az ügyfél kérelmének formája, annak benyújtási módjai

Az Ákr. 35. § (1)-(2) bekezdése értelmében a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében, amelyet – ha törvény, kormányrendelet másként nem rendelkezik – a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni. Az Ákr. tehát a kérelem előterjesztésének szabályait *általánosan rögzíti*, és az ágazati jogszabályok fogalmazhatnak meg az adott tárgykör sajátosságai alapján további részleteket a kérelem benyújtása kapcsán. Ha nincs eltérő rendelkezés, akkor az Ákr. általános szabályai érvényesülnek.

Jelen esetben az ágazati törvény, az Nkt. 45. § (2) bekezdése csak arról rendelkezik, hogy a szülő kérelmét az iskolakezdés évében január 15-éig nyújthatja be a felmentést engedélyező szervhez. Az Nkt. Vhr. a hatósági eljárással összefüggésben pedig a szakértőként eljáró szakértői bizottság eljárását rögzíti, a kérelem benyújtásával kapcsolatosan további rendelkezéseket nem tartalmaz.

A kérelem előterjesztése kapcsán *elemeztem a Hivatal honlapján 2021 januárjában elérhető információkat*. A hatóság honlapja a „További egy évig történő óvodában maradás” címszó alatt a I. pontban többek között arról is tájékoztatást ad, hogy az ügyfél kérelmét milyen formában nyújthatja be az eljárás megindításához. E lehetőségek szerint:

- *„A kérelem benyújtására legkésőbb 2021. január 15-ig van lehetősége a szülőnek vagy gyámnak. A szülő vagy gyám a kérelmet az Oktatási Hivatal által a honlapján elérhetővé tett **informatikai támogató rendszer segítségével kitöltött űrlapon nyújthatja be**.*
- *A kitöltött kérelmet elektronikus úton **ügyfélkapun keresztül vagy postai úton** lehet beküldeni.*
- *A postai úton benyújtott kérelmek esetében az elektronikusan kitöltött űrlapot ki kell nyomtatni, a szülőnek/gyámnak aláírni majd az alábbi címre beküldeni: Oktatási Hivatal Budapest 1982”* Majd következik az űrlapra utaló link.

Az eljáró hatóság honlapján elérhető tájékoztatás szerint a tankötelezettség kezdő időpontjának elhalasztására vonatkozó kérelem benyújtásához *egy elektronikus űrlapot szükséges kitölteni*, amihez alapvető informatikai jártasság és **internet hozzáférés szükséges**. A kitöltött űrlapot az ügyfélkapuval rendelkezők azon keresztül eljuttathatják a hatósághoz, ügyfélkapuval nem rendelkezők, vagy e lehetőséggel élni nem kívánók pedig *az elektronikusan kitöltött űrlapot **kinyomtathatják** és postán küldhetik meg a hatóságnak*.

Az eljáró hatóság ügyintézésének, a tényállás-megállapítási kötelezettségének elősegítése és az érdemi döntés meghozatala céljából nem vitatható, hogy a Hivatal a szülők számára összeállított egy olyan nyomtatványt, űrlapot, amellyel az ügy kapcsán minden releváns adatot, információt bekér és lehetővé teszi a szükséges mellékletek csatolását is.

Rá kell mutatnom azonban arra is, hogy a hatóság honlapján elérhető, kötelező erővel ugyan nem bíró *tájékoztatás* egyben kizárja azt, hogy az ügyfél – az Ákr. kérelem benyújtásával kapcsolatos általános rendelkezéseire figyelemmel – a kérelmet saját szavaival megfogalmazhassa, kérelmét személyesen megtegye a Hivatal központi vagy a szervezetén belül a hatósági hatáskörrel járó feladatot az országban működő 14 POK valamelyikénél.

Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy egy, a gyermekek életének jövőbeli jelentős változásával kapcsolatos döntés esetében a jelenlegi gyakorlat azt feltételezi, hogy a szülők minden esetben rendelkeznek az eljárás megindítására szolgáló kérelem benyújtásához internet eléréssel, kellő informatikai jártassággal, nyomtatási lehetőséggel. Ugyanakkor, ha egy kisebb erőforrásokkal rendelkező, hátrányos helyzetű térségben, településen, illetve nehezebb szociális körülmények között, alacsony érdekérvényesítő képességgel bíró szülők esetén mindezek korlátozottan, akadályozottan állnak rendelkezésre előfordulhat, hogy ezeknek a szülőknek nem nyílik módjuk gyermekük óvodában maradásának kezdeményezésére.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a kérelem benyújtási módjának korlátozásával összefüggő hatósági tájékoztatás és gyakorlat nem felel meg az Ákr. követelményeinek, a jogállamiság elvét sérti, egyben alkalmas arra, hogy az esélyegyenlőség elve és a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével összefüggő visszásságot okozzon.*

### **3.3 A Hivatal hatósági eljárásában a tényállás tisztázási kötelezettség és a döntéshozatal**

Az Ákr. 62. §-a alapján, ha a hatósági döntéshozatalhoz nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, a hatóság **bizonyítási eljárást** folytat le. A hatósági eljárásban **minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas**, kivéve a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték, valamint nem kell bizonyítani a hatóság által hivatalosan ismert és köztudomású tényeket. A hatóság **szabadon választja meg** a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.

A hatóságnak az eljárás keretében azt kell megállapítania, hogy a jogszabály szerinti tényállási elemek az adott ügyben fennállnak-e vagy sem. Az Ákr. 3. §-a alapján a tényállás tisztázásban az **officialitás** érvényesül, amelyből az is következik, hogy **a bizonyítási eljárás esetleges – hatóságra visszavezethető – hiányosságait az ügyfél terhére róni nem lehet. A kérelemre induló és lefolytatandó eljárás során is a hatóság kötelezettsége a tényállás tisztázása, de – miután a bizonyítási eljárás lefolytatása nem minden esetben azonos magával a bizonyítékok beszerzésével – nem feltétlenül a hatóság terhe maga a bizonyítás.** Mindez azonban nem mentesíti a hatóságot az alól, hogy a **kérelemben foglalt ellentmondásokat**, a rendelkezésre álló adatok közötti összefüggéseket ne tárja fel, és ne oldja fel ezeket.

**A hatósági tényállás tisztázási kötelezettség elmulasztása azonban olyan lényeges eljárási szabálysértés, amely a bírósági eljárásban nem orvosolható**, mivel a közigazgatási határozat felülvizsgálata során a bíróság nem vonhatja el a hatóság hatáskörét sem a tényállás megállapítása, sem a bizonyítás lefolytatása tekintetében.

**A bizonyítási eljárás lefolytatása alatt bármilyen, az Ákr. által meghatározott bizonyíték beszerzésére vonatkozó hatósági cselekményt érteni kell**, így például az ügyfél nyilatkozatát, a tanú meghallgatását, szakértőt. Az Ákr. 62. §-ában megfogalmazott elvek alapján, ha a hatóság a bizonyítékhoz jogszabálynál fogva nincs kötve, annak tartalmát és bizonyító erejét szabadon mérlegelheti a többi rendelkezésre álló bizonyítékokkal összevetve. A bizonyítékok szabad meggyőződés szerinti értékelése **nem lehet önkényes**: a hatóság döntéséből ki kell derülnie, mely bizonyítékot miért fogadott el vagy éppen miért mellőzött, és ki kell tűnnie ezek okszerűségének is.

*A Hivatalnak tehát eljárása során azt kellett vizsgálnia, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota eléri-e az iskolába lépéshez szükséges szintet, illetve előállt-e olyan egyéb sajátos élethelyzet, mely indokolhatja, hogy az érintett gyermek egy nevelési évre felmentést kapjon a tankötelezettségének megkezdése alól.*

Ha a gyermek fejlettségi szintjén, egészségi állapotán kívüli, egyéb indokkal kérték a tankötelezettség megkezdésének halasztását, akkor a Hivatal egyedi módon, az eset összes körülményét figyelembe véve mérlegelte a szülő által előadottakat, a kérelem alátámasztására becsatolt dokumentumokat. A Hivatalnak minderre lehetősége van, hiszen *szakértő*

*kirendelésére nincs szükség olyan tény tekintetében, amelynek fennállása vagy fenn nem állása valamely kétségtelenül hiteles okirattal alátámasztható, valamint akkor sem, ha az eljárásban felmerülő szakkérdés kizárásos alapon megállapítható.*

Az Nkt. 45. § (2) értelmében azonban, ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, akkor csak szakértői bizottságot rendelhetek ki. Szakértői bizottságot akkor rendeltek ki, ha a szülő által benyújtott dokumentumokból nem lehetett aggálytalanul megállapítani azt, hogy a gyermek állapota mennyiben indokolja, hogy felmentést kapjon a tankötelezettségének megkezdése alól. Szakértői bizottság kirendelésére összesen 6159 esetben került sor. *Ha szükségesnek bizonyult a szakértői bizottság kirendelése, az ügy érdemi eldöntése szempontjából kizárólag e szakvélemények bírtak jogi relevanciával.* A hatóság nem bírálta felül a **szakértői bizottságok szakvéleményét.**

A feltárt tényállás szerint előfordult, hogy az információ hiánya miatt a Hivatal a járási szintű szakértői bizottságot rendelte ki a megyei szintű szakértői bizottság helyett. Ilyenkor jellemzően a pedagógiai szakszolgálat észlelte a problémát és megküldte a Hivatal részére a sajátos nevelési igényről kiállított szakértői véleményt, ez tartalmazta a tankötelezettség megkezdésére vonatkozó javaslatot, így annak alapján lehetőség volt megalapozott döntést hozni. Ha ilyen javaslatot a szakértői vélemény nem tartalmazott, akkor a Hivatal intézkedett a korábbi kirendelés visszavonásáról és az illetékes szakszolgálat kirendeléséről. A sajátos nevelési igényű gyermekek esetében az iskolába lépéshez szükséges fejlettségi szint vizsgálatához csak abban az esetben rendelték ki a szakértői bizottságot, ha a hatóság eljárásának megindítását megelőzően a sajátos nevelési igény feltárásával összefüggésben a szakértői bizottság nem rendelkezett a tankötelezettség megkezdéséről, illetve halasztásáról.

*A hatóság tényállás tisztázási kötelezettségének mulasztásával összefüggésben a két, bíróságot is megírt ügyön túl további egyedi eset nem jutott a tudomásomra, e két ügyben folytatott hatósági eljárást pedig hatásköröm hiánya miatt eleve nem vizsgálhattam.*

A kérdéskör kapcsán utalnom kell azonban arra, hogy a pedagógiai szakszolgálatok főigazgatói válaszukban a szakértőként való kirendelés kapcsán több esetben utaltak helytelen szintű szakértői bizottságok kirendelésével kapcsolatos problémákra. Ezen esetekkel összefüggő megállapításaimat a szakértői bizottságok eljárásainál a 4. részben ismertetem.

### **3.4 A bizonyítékok (szakvélemény) ismertetése a hatósági eljárásban**

A szakértőt kizárólag meghatározott tények, szakkérdések vizsgálatára lehet igénybe venni, a szakértői vélemény nem helyettesíti a tényállás tisztázáshoz szükséges iratokat. **A szakértői vélemény beszerzése és annak értékelése a hatóság feladata.** Kiemelendő e körben a Szaktv. két rendelkezése: a 47. § (2) bekezdés szerint a szakértő *a szakvéleményt – a kirendelésben foglaltaknak megfelelően – írásban vagy szóban terjeszti elő. A szakvélemény papír alapon vagy elektronikus kapcsolattartás keretében kézbesíthető a hatóság részére.* A Szaktv. 40. § (2) bekezdése alapján pedig a szakértőt a tevékenysége során tudomására jutott tényekre és adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli, az ügyre vonatkozó tényekről és adatokról csak a hatóság, továbbá az adatok kezelésére jogosult más szerv vagy személy részére nyújthat tájékoztatást. A szakvélemény ismertetése tehát a hatóság feladata, a szakértő az adatok kezelésére jogosult személy felé csupán tények és adatok közlésére terjedhet ki.

Az Ákr. 76. §-a előírja, hogy *ha a hatóság az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, melynek során a hatóság nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, annak befejezését követően értesíti az ügyfelet, hogy – az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével – megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.* Az Ákr. 76. §-ához fűzött Kommentár szerint a hatóságnak az értesítésig és ügyféli igény esetén az iratbetekintési szabályok szerint a megismerés biztosításáig terjed az e szakasz szerinti kötelezettsége, amely mind a kérelemre, mind a hivatalbóli eljárás alkalmazandó. Mindezek ismeretében tehát a hatóságnak nincs irat

megküldési kötelezettsége, azonban az iratok megismerésének módjáról értesítenie kell a felet. A Kúria<sup>9</sup> ennek kapcsán azt is kimondta, hogy a *hatóságnak biztosítania kell, hogy az ügyfél nyilatkozattételi jogát a szakértői bizonyítással összefüggésben is gyakorolhassa.*

A megkeresésemre adott válasz szerint a Hivatal a hatósági eljárásokban felvett bizonyítékokat – így az általa kirendelt szakértő vizsgálatáról készült szakvéleményeket is – az ügyfélnek az iratbetekintés szabályai szerint biztosította. *A szülők egy része ugyanakkor kérte, hogy rövidebb úton is hozzáférhessenek a kiállított szakvéleményhez. A Hivatal erre figyelemmel – a szülői igény rögzítésével – felhatalmazást adott a szakszolgálatoknak arra, hogy a szakvéleményt a szülőkkel közvetlenül ismertethesse.* A válaszból az is kiderül, hogy a jövőre nézve pedig meg kívánják teremteni a technikai feltételét annak, hogy a szülők – külön kérés nélkül is – kapjanak egy példányt az érintett szakvéleményből.

A vizsgálat során megkérdezett pedagógiai szakszolgálatok (Veszprém, Győr-Moson-Sopron, Baranya) tájékoztattak arról, hogy a szakértői vizsgálatokat követően a szülőket szóban tájékoztatták annak eredményéről. A válaszadók ezzel együtt egyértelműen megfogalmazták azon véleményüket, hogy *egy hatósági eljárásban az ügy gazdája a kirendelő hatóság, amelynek jogszabályi feladata a szakvélemény ismertetése az ügyféllel.*

A szülők tájékoztatása és az adminisztráció csökkentése érdekében egyetértek azzal a szándékkal és kezdeményezéssel, hogy a szakvéleményeket külön kérés nélkül az érintett szülőkkel megismertessék. *Fel kell hívnom ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a szakvélemény ügyféllel való ismertetésének módja és formája garanciális elem, amelyhez adatvédelmi szempontok és akár joghatások is kapcsolódhatnak, vagyis nem technikai kérdésről van szó. A jogállamiság elve és az abból levezethető jogbiztonság követelménye alapján az erre vonatkozó eljárásnak tehát meg kell felelnie a jelenlegi törvényi szabályoknak, az Ákr. és a Szaktv. rendelkezéseinek, nem hárítható át automatikusan a szakértőként kirendelt szakértői bizottságokra. Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a jelenleg alkalmazott gyakorlat a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem veszélyét hordozza magában.*

#### **4. A hatósági eljárásban kirendelt szakértő eljárása kapcsán**

##### **4.1 A szakértőként eljáró szakértői bizottságok eljárását meghatározó rendelkezések**

A szakértői bizottságok – amint arra minden válaszadó hivatkozott – a **korábbi szabályozás** szerinti eljárásban is közreműködtek a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének vizsgálatában. E feladatot akkor a **szakértői bizottság az általános feladata körében végezte**, az arra vonatkozó eljárásrend szerint. A szaktárca szerint ilyen előzmények miatt a bizottságok e feladat ellátására felkészültek, a szükséges feltételek biztosítottak.

A szakértői bizottságok rendelkezésére álló feltételek kapcsán ugyanakkor utalnom szükséges a hivatali elődöm által kiadott jelentésekre: ezek a *jogbiztonság követelményével és az érintettek alapvető jogaival összefüggő visszásságokat tártak fel* éppen a *szakértői bizottságok hiányosságaival összefüggésben*<sup>10</sup>. E vizsgálatok tapasztalatai egyértelműen azt mutatták, hogy sok esetben a *30 napnál bővebb határidők adta kereteken belül sem tudták kiadni a szakértői véleményeket*, vagy azok minősége nem felelt meg a követelményeknek.

Az Ákr. 71. § (1) bekezdése értelmében szakértőt kell meghallgatni vagy – legalább tizenöt napos határidő tűzésével – szakvéleményt kell kérni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel.

<sup>9</sup> Lásd Kúria Kfv.I.35.354/2016/3.

<sup>10</sup> Lásd az AJB-361/2018; AJB-865/2017; AJB-1672/2017. számú jelentéseket.

*A szakkérdés<sup>11</sup> a tények körében merülhet fel, olyan tény, amelynek értékelése és pontos megállapítása speciális ismeretet igényel. A különleges szakértelem jellemző vonása, hogy meghatározott szakmához tartozik, amelynek ismeretanyaga általában hosszú időn keresztül gyűjtött, rendszerezett, akár természet-, akár társadalomtudományi alapon, és meghaladja az általános ismereteket, általános műveltséget. Felismerhető onnan is, ha a tény pontos megállapítása különleges eszközök, különleges módszerek igénybevételét feltételezi.*

A szakértői bizottság a most hatályos szabályok szerint a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségi szintjének megállapításában **szakértőként** működhet közre, az Nkt. 45. § (2) bekezdése értelmében ugyanis, ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, akkor csak szakértői bizottság rendelhető ki. A szakértői eljárás további részletszabályait a Vhr. rögzíti, főszabályként *kirendelés esetén szakértőként azon járási szakértői bizottság jár el, amelynek a működési területén a gyermek lakóhelye, ennek hiányában, vagy ha az nem állapítható meg, a gyermek tartózkodási helye található, vagy amelynek a területén a gyermek intézményes ellátásban részesül.* A kivételt meghatározó rendelkezések közül a Vhr. 44/A § (2) bekezdése értelmében, ha a *kérelem benyújtását megelőzően megállapításra került a sajátos nevelési igény ténye*, akkor a hatósági eljárásban *szakértőként az a megyei szakértői bizottság jár el*, amelynek a működési területén a gyermek lakóhelye, ennek hiányában vagy ha, az nem állapítható meg, a gyermek tartózkodási helye található, vagy amelynek a területén a gyermek intézményes ellátásban részesül. A további kivételt megállapító rendelkezést meghatározó 44/A. § (3) bekezdése értelmében a hatósági eljárásban *szakértőként az az EMMI rendelet szerinti mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), beszédfogvatékosság megállapítására jogosult szakértői bizottság jár el*, amely a sajátos nevelési igény tényét a kérelem benyújtását megelőzően megállapította. E kijelölési szabályok tulajdonképpen *megegyeznek a szakértői bizottságok általános feladatának ellátásául szolgáló rendelkezésekkel.*

Jelentősebb eltérés az eljárási határidőknél található, a Vhr. 44/B. § (1) bekezdése ugyanis **szorosabb határidőket állapít meg**, mind a vizsgálat kitűzésére, mind annak lefolytatására. A Vhr. alapján a szakértői vizsgálat **időpontjáról szóló értesítést** a vizsgálat kezdeményezésére irányuló kérelem megérkezését követő naptól számított **öt napon belül meg kell küldeni a szülőnek**. A szakértői vizsgálat időpontját a szakértői bizottság a **vizsgálat** kezdeményezésére irányuló kérelem megérkezését követő naptól számított **tizenöt napon belüli időpontra** tűzi ki. A Vhr. 44/B. § (2)-(3) bekezdései a szülőnek a szakértői bizottság vizsgálatáról való távolmaradásának következményeit rögzít. Amennyiben a szülő a szakértői vizsgálat időpontjában önhibájából nem jelenik meg, további vizsgálati időpont biztosításának mellőzésével a szakértői bizottság a vizsgálat elmaradásáról és annak okáról értesíti a Hivatalt, ellenben ha önhibáján kívül nem jelenik meg, további egy alkalommal kell számára vizsgálati időpontot biztosítani az elmulasztott vizsgálati időpontot követő naptól számított öt napon belüli időpontra. A Vhr. 44/B. § (4) bekezdése alapján a **szakértőként kirendelt szakértői bizottság szakértői véleményét a Hivatal eljárásának megindításától számított 30 napon belül megküldi a Hivatalnak.**

#### **4.2 A szakértőként eljáró szakértői bizottságok eljárása a gyakorlatban**

Az eljárásra vonatkozó szabályozás ismeretében vizsgáltam a szakértői bizottságoknál megjelent **szakértői feladatok ellátásával kapcsolatos tevékenységet.**

A megkeresett pedagógiai szolgálatok *eltérő tapasztalatokról* számoltak be. Veszprém és Fejér megyében összesen 289 esetben rendelt ki a hatóság szakértőt, a két megyére vonatkozó adatok alapján Veszprém megyében a szakértői eljárások száma országosan is alacsony volt. Veszprém megyében a szakértői feladatok ellátása nem befolyásolta a szakértői bizottságok más irányú vizsgálatait, nem volt szükség új intézkedésre, többletmunkára és

<sup>11</sup> Lásd Ákr. Kommentár a szakértői eljáráshoz.

többletforrásokra sem. Rugalmas munkaszervezéssel biztosították a szoros határidővel elvégzendő vizsgálatokat. Hasonló tapasztalatokról számolt be Győr-Moson Megyei Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatója is, ahol a kirendelések száma Komárom-Esztergom megyével közösen összesen 207 esetet jelentett. A főigazgató – a Veszprém megyei gyakorlathoz hasonlóan – *hangsúlyozta, hogy a megyében működő szakértői bizottságok az akkor hatályos jogszabályoknak megfelelően 2019. december 31-ig befogadták az iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítására irányuló kérelmeket és elvégezték a vizsgálatokat, ami miatt nem volt kiemelkedően magas a kirendelések száma.*

Az előzőekkel szemben Hajdú-Bihar megyében a kirendelések száma 788 volt. A főigazgató által ismertetett gyakorlat szerint a szakértői bizottságaik a tanköteles kor előtt álló gyermekek iskolaérettségével kapcsolatos *járási szakértői vizsgálatokat 2019 őszén nem végeztek, csak szűréseket és pedagógiai vizsgálatokat, amiket a szülők benyújthattak felmentési igény esetén a felmentést engedélyező szervhez. A járási szakértői bizottságokhoz adott esetben 40-50 kirendelő végzés is érkezett, e vizsgálatokat a tagintézmények közötti humánerőforrás átcsoportosításával optimalizálták, erre csak a megyei szakértői bizottságnál nem került sor. A szakszolgálat valamennyi alapfeladatát el tudta látni, a szakértői bizottságok alapfeladatának ellátását kis mértékben befolyásolta a hatósági eljárásban való közreműködés, egyéb vizsgálatok nem maradtak el, azok ütemezése azonban módosult.*

Hasonló tapasztalatokról számolt be a Baranya Megyei Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatója is, ahol a kirendelések száma (731) szintén magas volt. A megyében *túlóra keretében végezték a tankötelezettség megállapítására vonatkozó vizsgálatokat, ennek ellenére a legnagyobb tagintézményben az egyéb szakértői vizsgálatok is részben háttérbe szorultak. A vidéki tagintézmények szakértői bizottságaiknál az egyéb vizsgálatok menetét nem befolyásolta hátrányosan a kirendelt vizsgálatok elvégzése.*

A *Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálatnál* a kirendelések szakmailag megalapozott teljesítése *fokozott megterhelést* rótt az intézményre, ezt humán erőforrás és a felülvizsgálatok *átcsoportosítása* mellett lehetett megoldani. A *fenntartó támogatást és forrást* biztosított ott, ahol többletfeladat ellátása vált szükségessé. A jogszabályi előírások nyilvánossá válása után megkezdődött az együttműködés a Budapesti POK-kal, ahol *napi többszöri telefon és email váltás zajlott*, a folyamatos egyeztetésekkel oldották meg a szervezési kérdéseket.

**A pedagógiai szakszolgálatok feltárt gyakorlatát erősítette meg az Egyesület elnöke is. Véleménye szerint a szakszolgálatok nem értelmezték egységesen a jogszabályi változásokat, a köztük levő kommunikáció, tapasztalatcsere sem volt megfelelő és a munkát minden bizonnyal a helyi személyi feltételek megléte is befolyásolta. Egyes bizottságokban a kollégák a vizsgálatokkal és a szakvélemények írásával leterhelten 12-14 órát is dolgoztak. Hangsúlyozta, hogy a szakértői bizottságok személyi feltételeinek hiányossága és gyengesége nem kizárólag a törvénymódosítással összefüggő probléma. Álláspontja szerint szükséges a pedagógiai szakszolgálatok, ezen belül a szakértői bizottságok személyi feltételeinek javítása.**

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a szakértői bizottságok a kirendeléseket az előirt határidőben teljesítették, ahhoz azonban több bizottságnál nem álltak rendelkezésre a szükséges, optimális feltételek, ezért átirányított munkaerővel, túlórában dolgoztak, néhol a szakszolgálat fenntartója mindehhez többletforrást biztosított.*

A leterheltségben jelentkező eltérésben szerepet játszhatott az, hogy az eljárási rend megváltoztatása előtt eljártak-e az iskolába lépéshez szükséges fejlettség meglétének vizsgálatára irányuló szülői kérelmek alapján. **Azon megyékben ugyanis, ahol a jogszabály által lehetővé tevő vizsgálatokat elvégezték, jóval kisebb teher hárult a szakértőként eljáró bizottságokra.** Sokkal alacsonyabb számban rendelte ki őket a hatóság, mint azokban a megyékben, ahol ilyen vizsgálatokat a jövőbeli változásokra tekintettel már nem végeztek.

A rendelkezésemre álló információk alapján a túlterheléssel szembesülő szakértői bizottságoknál a nem szakértői tevékenység körébe tartozó, ugyanakkor a gyermekek szempontjából lényeges szakértői bizottsági feladatok elvégzése *jellemzően elhúzódott, a*

*kérdéskor időszakban ezek háttérbe szorultak, átütemeződtek. Az új eljárásrend bevezetése tehát közvetetten jelentős hatással volt a szakértői bizottságok más irányú tevékenységére.*

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az új eljárásrend bevezetése az egyébként is jelentősen leterhelt szakértői bizottságokat az érintett gyermekek tekintetében késleltette a megfelelő oktatáshoz szükséges feltételek megállapításában, ami összességében alkalmas volt arra, hogy az oktatáshoz való joggal összefüggő visszasságot okozzon.*

### 4.3 A szakértői bizottságok kirendelésének problémái

A megkeresett pedagógiai szakszolgálatok *megyéenként egy-két olyan kirendelésről* számoltak be válaszukban, amikor a hatóság számára nem ismert vagy fel nem ismert okból nem a jogszabályban rögzítettek szerinti szakértői bizottság került kirendelésre. A Veszprém megyei esetben *telefonon értesítette* a tagintézmény vezetője a megyei szintű szakértői bizottság vezetőjét a téves kirendelésről, majd átküldték a szakértői kirendelést a szerintük eljárásra illetékes szakértői bizottságnak és erről értesítették a hatóság ügyintézőjét telefonon.

Baranya megyében erre külön fogalmat is alkottak, amire a *jogosultság átadásaként hivatkoztak*. Ha *szakértőként a hatóság a járási szakértői bizottságot rendelte ki*, de a gyermek sajátos nevelési igényű volt, abban az esetben írásban, *jogosultság átadással* a járási szakértői bizottságok átadták a megyei szakértői bizottságnak a kirendelést, amit a Hivatal felé *a szakértői véleményben jeleztek*. Hasonlóan történt a jogosultság átadása akkor, amikor időközben lakóhelyváltás történt, így például más megyébe költözött a család. A jogosultság átadás folyamata a Baranya Megyei Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatójának véleménye szerint nem okozott fennakadást a vizsgálatok elvégzésében.

A fentiekől eltérő gyakorlatról számolt be a Hajdú-Bihar Megyei Szakszolgálat főigazgatója: a Hivatal egy esetben kérte fel sajátos nevelési igényű gyermek vizsgálatára a járási szakértői bizottságot. Ebben az ügyben a járási szakértői bizottság *hatáskör hiányában visszautalta a kirendelést a Hivatalnak, amely határidőn belül felkérte a megyei szakértői bizottságot a vizsgálat lefolytatására*. A fővárosban is jelöltek ki sajátos nevelési igényű gyermek számára járási szakértői bizottságot, az ügy a bíróság előtt végződött.

A fenti gyakorlattal összefüggésben indokolt áttekinteni a szakértői kirendelést meghatározó szabályokat. Az Ákr. 72. § (3) bekezdése kimondja, hogy a törvényben nem szabályozott kérdésekben a szakértőkre az igazságügyi szakértőkről szóló törvény rendelkezései irányadóak. A Szaktv. 45. § (1) bekezdése rögzíti, hogy **a szakértő kirendelés alapján, a kirendelésben foglaltaknak megfelelően járhat el**. A Szaktv. 45. § (2) bekezdése pedig meghatározza a kirendelés tartalmát, eszerint annak tartalmaznia kell a kirendelt szakértő megnevezését, a kirendelés ügyszámát és az ügy tárgyát, valamint a tényállás rövid ismertetését; azokat a kérdéseket, amelyekre a szakértőnek választ kell adnia; a szakértői feladat teljesítéséhez szükséges adatokat; a szakvélemény előterjesztésére meghatározott határidőt, az esetleges soronkívüliségre való utalást és az előterjesztés módjára vonatkozó felhívást. A Szaktv. 45. § (3)-(4) bekezdése alapján a szakértő köteles eljárni a hatóság kirendelése alapján, továbbá **köteles a tudomására jutásától számított tíz napon belül közölni a hatósággal**, ha a feltett kérdések megválaszolása egészben vagy részben **nem tartozik azon szakismeretei körébe**, amelyekben a szakértő a rá irányadó szabályok szerint jogosult eljárni. Ez utóbbi esetben a szakértő nem köteles eljárni.

Összességében tehát a szakértő a Szaktv. szabályai szerint, az ott meghatározott rendben rendelhető ki. Ennek alapja maga a formális **kirendelés**, vagyis az igazságügyi szakértő eljárását megalapozó jogszabályban meghatározott hatóság által meghozott döntés végzés formájában. E végzés minden esetben az igazságügyi szakértői tevékenység kifejtésére való felhívást tartalmazza, amelynek a szakértő köteles eleget tenni, kivéve, ha az adott kérdésben nem jogosult eljárni, ez utóbbi tény pedig a kirendelőjével köteles közölni.



Az új eljárásrend miatt kialakuló jelentős esetszám okán érthető, hogy az érintett szervek a lehető legegyszerűbb, leggyorsabb megoldásokat keresik, de a jogszabályokat ilyen helyzetben sem lehet figyelmen kívül hagyni. Nem összeegyeztethető tehát a hatályos törvényi előírásokkal az a megoldás, hogy ha a hatóság „tévesen” nem az eljárásra jogosult szakértői bizottságot rendelte ki, ennek ellenére a kirendelt szakértői bizottság telefonon, vagy a kirendelő végzés továbbküldésével átadta jogosultságát a jogosult szakértői bizottságnak. A Szaktv. előírásai nyomán ugyanis ilyenkor a kirendelt szakértőnek közlési kötelezettsége keletkezik a hatóság felé, majd a hatóság rendel ki szükség esetén másik szakértőt.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a fenti eljárás nem felel meg a Szaktv. garanciális rendelkezéseinek, az ilyen gyakorlat esetlegessége és kiszámíthatatlansága a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

#### **4.4 A szakértői kirendeléssel kapcsolatos rendelkezésekben használt fogalmak**

Amint arra már korábban utaltam, az Ákr. 71. § (1) bekezdése értelmében szakértőt kell meghallgatni vagy **szakvéleményt** kell kérni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel. Az Ákr. 72. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy a törvényben nem szabályozott kérdésekben a szakértőkre az igazságügyi szakértőkről szóló törvény rendelkezései irányadóak. A Szaktv. 45. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a szakértő **kirendelés alapján, a kirendelésben foglaltaknak** megfelelően járhat el.

A Vhr. rendelkezéseit az Ákr. és a Szaktv. által alkalmazott fogalmak tekintetében is vizsgáltam. A Vhr. 44/B. § (1) bekezdésében a szakértői vizsgálat időpontjáról szóló értesítés kiküldése **a vizsgálat kezdeményezésére irányuló kérelem szakértői bizottsághoz való megérkezéséhez kötött, hasonlóan a szakértői vizsgálat időpontjának kitézéséhez.**

*Álláspontom szerint, ha a szakértőt a hatóság végzéssel kirendeli, akkor ebből következően a kirendelt szakértői bizottságnál nem egy vizsgálat kezdeményezésére irányuló kérelem jelenik meg, hanem egy az eljárásának alapján képező hatósági döntés, a kirendelés.* Hangsúlyozom, hogy a szakértői bizottság eljárása megindulásának alapja lehet a kérelem is, de akkor a szakértői bizottság az általános feladatkörében jár el és nem szakértőként.

**További pontatlanság** merül fel a Szaktv. 47. § (2) bekezdésének rendelkezése és a Vhr. 44/B. § (4) bekezdése között. A Szaktv. hivatkozott rendelkezése azt mondja ki, hogy a kirendelt szakértő **a szakvéleményt** – a kirendelésben foglaltaknak megfelelően – *írásban vagy szóban terjeszti elő. A szakvélemény papír alapon vagy elektronikus kapcsolattartás keretében kézbesíthető a hatóság részére.* A Vhr. szerint azonban a szakértőként kirendelt szakértői bizottság **szakértői véleményét** küldi meg a Hivatalnak.

A pontos fogalomhasználatnak ebben az esetben is azért van jelentősége, mivel a szakértői bizottság általános feladatkörében eljárva **szakértői véleményt** ad ki, míg szakértőként eljárva **szakvéleményt** állít ki. A kettő dokumentum elhatárolása különösen fontos, mivel tartalmuk másra irányul, a szakértői véleményben foglaltak az Nkt. értelmében végrehajthatóak, a szakvélemény pedig mérlegelhető a kirendelő hatóság által, továbbá a tájékoztatási kötelezettség is eltérő a szakértői bizottság esetében.

*Mindezek nyomán megállapítom, hogy a Vhr. 44/B. § §-a által használt fogalmak az Ákr. és Szaktv. fogalmaival nincsenek összhangban, így a nem koherens fogalomhasználat lényeges eljárási kérdésekben a jogalkalmazás elbizonytalanodásához vezet, ami alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon.*

#### **5. A jogállamiság elve és a kellő felkészülési idő biztosításának érvényesülése kapcsán**

A mindenkori jogalkotó alkotmányos joga és lehetősége, hogy fennálló szabályokon módosítson, ennek során pedig irányadónak kell tekintetni a jogállami elveket és garanciákat.

Az állampolgárok joggal várják el, hogy a jogszabály-módosításokat – különösen, ha az gyermekek, családok sorsát, életét érinti – a jogalkotó a lehető legnagyobb körültekintéssel készítse elő, figyelve az érintettek élet- és jogviszonyaira.

A jogalkotás egyik legalapvetőbb követelménye – amelyet a Jat. 2. § (3) bekezdése is tételesen rögzít – a *kellő felkészülési idő biztosítása*. A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság számos határozatban foglalkozott a kellő felkészülési idő követelményével és kimondta, hogy ennek keretében a jogalkotónak egyrészt kellő időt kell hagynia a jogalanyoknak a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, *az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez*. Lehetővé kell továbbá tennie, hogy a *jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra* és kellő időt kell biztosítani arra, hogy az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthessék, hogy *miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz*. Egy adott állapot szerinti jogosultságok és kötelezettségek rendszere alapvetően befolyásolja az érintettek magatartását, *az alapját képezi a jövőre vonatkozó döntéseiknek*, a rövidebb-hosszabb távú tervezésnek.

**A hatévesek iskolakezdésével kapcsolatos törvényi rendelkezés, az Nkt. 45. §-a módosításának iránya, szakmai, szakmapolitikai alapjai**, azaz az iskoláskorú gyermekek sikeres iskolakezdésének elősegítése **nem vitathatóak**.

A törvényi rendelkezés végrehajtását szolgáló alacsonyabb szintű jogszabályok, így a Vhr., a 20/2012 EMMI rendelet és a 15/2013. EMMI rendelet módosítására vonatkozó jogszabályok 2019 novemberi, decemberi kihirdetése, azok 2020. januári hatálybaléptetése kapcsán külön is vizsgálni kell a kellő felkészülési idő követelménye érvényesülésének kérdését.

A Hivatalomhoz e tárgykörben benyújtott **40 szülői panaszbeadvány** mennyiségében nem tekinthető ugyan reprezentatívnak, de az egyes konkrét ügyek, élethelyzetek rámutatnak a rendszert érintő problémákra. Azt erősítik meg, hogy számos család nem tudott reálisan felkészülni a jelentős változásra, ehhez az óvodáktól sem kaptak megfelelő segítséget, amelyhez hozzájárult az is, hogy a szakértői bizottságok gyakorlata is országosan eltért.

Volt olyan megye, ahol a várható jogszabályváltozásra, a korábbi gyakorlatokra nézve 2019 őszén nem fogadták be a gyermekek iskolaérettségének megállapítására vonatkozó szülői kérelmeket, és volt olyan megye, ahol a bizottságok e kérelmeket lehetőségeik határán, de elbírálták. **Az amúgy is állandó határidőzavarral és személyi feltételek hiányával küzdő szakértői bizottságok működésében is – amint azt részletesen bemutattam – zavart okoztak a szakértői kirendelések**. A szakértőként való kirendelt esetekben a bizottságok ugyan szakvéleményeiket – jelentős munka teher mellett – határidőben elkészítették, de más általános feladatkörükbe tartozó vizsgálataikat át kellett ütemezniük.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdésben rögzített tankötelezettség alóli felmentés részletes szabályait meghatározó jogszabályokat a jogalkotó csak késedelmesen hirdette ki, nem mérte fel azt, hogy az alkalmazáshoz szükséges feltételek minden érintettnél rendelkezésre állnak-e.*

*Mindeközben a szabályozás rugalmatlansága is szembeűnő: az Nkt. ugyanis csak meghatározott időpontig – január 15-éig – biztosít lehetőséget a felmentés benyújtására. A benyújtási határidő után is bekövetkezhet azonban a gyermek állapotában olyan tény vagy körülmény, amely a gyermek legjobb érdekével összhangban a tankötelezettség elhalasztását igényelheti, ilyen lehet például egy előre nem látható baleset, súlyos betegség, a gyermek fejlődésében való visszaesés egyéb előre nem látható körülmények miatt.*

*Megállapítom, hogy a jelenlegi szabályozási megoldás nincs figyelemmel a tankötelezettség megkezdését akadályozó, ellehetetlenítő változásokra, amely sérti a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét és ezzel összefüggésben alapjogi visszásságot okoz.*

A gyermek fejlődésére jelentős hatást gyakorol az, hogy ha a fejlettségének nem megfelelően felkészült iskolarendszerbe kerül. Eppen ezért a jogalkotó felelőssége annak a

felmérése és utóvizsgálata, hogy az új eljárásrend milyen **következményekkel jár**. E következmények vizsgálatát az új szabályozásból eredő, meghatározott időszak elteltét követően indokolt alaposan megvizsgálni, a szükséges korrekciókat elvégezni. Fel kell arra is hívnom a figyelmet, hogy az iskolaérettség vizsgálata kapcsán – az alkalmazott eljárásrendtől függetlenül – elsődleges kérdés a szülőkkel való együttműködés, amelynek alapja a kölcsönös bizalom és a megfelelő tájékoztatás, az eljárás és a vizsgálat átláthatósága, kiszámíthatósága.

Amennyiben a jogalkotó az eljárás formalizálását látja indokoltnak, akkor számolnia kell az eltérő élethelyzetekkel, azok dinamikus változásával és azzal, hogy a gyermek legjobb érdeke valóban az iskolai oktatásban való részvétel, de annak pontos időpontja már korántsem ilyen egyértelmű. A szülőket és az intézményeket olyan helyzetbe kell hozni, hogy ebben a formalizáltabb rendszerben is világos legyen számukra, hogy mihez van joguk, amihez az állam részéről az esélyegyenlőség jegyében sokkal intenzívebb, egyediesített tájékoztatás kell. Elengedhetetlen a szakmai vizsgálatokat végző intézményrendszer mielőbbi megerősítése és az új feladatkörhöz igazítása, az adminisztratív elemek csökkentése, ugyanakkor a garanciális jogi előírások tiszteletben tartása. Ezek együtt szolgálják a gyermek jogait, legjobb érdekét.

## **Intézkedéseim**

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

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy
  - a) tekintse át a szakértő bizottságok eljárását meghatározó jogi fogalmak (kirendelés, szakvélemény) körében a hatályos rendeleti szabályozást, biztosítsa a szabályok egyértelműsítését, a törvényi rendelkezésekkel való teljes összhangját;
  - b) a jogi szabályozás felülvizsgálatával és szükség szerinti módosításával biztosítsa, hogy a tankötelezettség megkezdését akadályozó, ellehetetlenítő változás esetén a felmentési kérelem a megállapított határidőn túl is benyújtható lehessen;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy
  - a) a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a kellő felkészülési idő biztosítására vonatkozó alkotmányossági követelmények betartására a végrehajtási szabályok megalkotásakor;
  - b) indítson átfogó felmérést a 2020/2021-es tanév első osztályosaival kapcsolatos iskolai tapasztalatok monitorozására a következők szerint:
    - ba) vizsgálja meg, hogy a megnövekedett gyermeklétszám miként befolyásolta az induló első osztályok osztálylétszámát, különösen ott, ahol az osztálylétszámok az előző tanévekben is maximális mértékben telítettek voltak,
    - bb) tekintse át, hogy az elsőosztályosok tanulmányi kötelezettségüknek milyen eredménnyel tettek eleget a korábbi évekhez viszonyítva,
    - bc) vizsgálja meg, hogy az iskolák tapasztaltak-e a tanulók iskolai beilleszkedésével kapcsolatosan többletfeladatokat, ha igen, akkor ezeket hogyan biztosították;
    - bd) a felmérés eredményeiről, a megtett intézkedésekről adjon részletes tájékoztatást;

- c) tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy a szakértői bizottságok valamennyi feladatának megfelelő és kellő időn belüli ellátásához a szükséges feltételrendszer teljes mértékben rendelkezésre álljon;
  - d) hívja fel a megyei és fővárosi pedagógiai szakszolgálatok figyelmét a hatósági eljárásban szakértőként való kirendelés esetén a kirendelés jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő visszautasítási módjára;
  - e) az iskolakezdéssel érintett szülők, illetve családok számára közérthető, hozzáférhető hagyományos és online tájékoztató anyagok segítségével biztosítsa a megfelelő tájékozódást a jogaikról, lehetőségeikről, az eljárás menetéről és elemeiről.
- 3) az Ajb. 32. §-a alapján *kezdeményezem* az Oktatási Hivatal elnökénél, hogy
- a) az Ákr. szabályainak megfelelően, formakényszer nélkül, személyes benyújtás mellett is minden esetben biztosítsa a tankötelezettség kezdő időpontjának halasztására vonatkozó szülői kérelmek érdemi vizsgálatát;
  - b) a hatósági eljárás során a törvényi előírások, az Ákr. és a Szaktv. rendelkezéseinek megfelelően biztosítsa a szakvélemények megismerését a kérelmezők számára.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos