

Az oktatáshoz való emberi jog fejlődése az óvodai és középfokú oktatás szempontjából

Tézisek

Nyitray Zsuzsanna

Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest
Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

Témavezetők: Prof. Dr. Kardos Gábor és Prof. Dr. Kajtár Gábor.

Budapest, 2024 február

I. A dolgozat fókusza

Az 1948-ban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (a továbbiakban: EJENY)¹ 26. cikke szerinti első kihirdetése óta az oktatáshoz való jog alapvető joggá vált, és a jelenlegi nemzetközi jog szerint az egyik legösszetettebb emberi jog². Ezt a jogot³, részben vagy egészben legalább 48 jogilag kötelező erejű jogi dokumentum⁴, melyből 28 regionális, és 23 nem kötelező erejű jogi dokumentum, valamint számos nemzeti alkotmány és jogszabály garantálja. Ezek elismerik, hogy az oktatás szerves részét képezi az emberi személyiség teljes kibontakozásának, valamint a méltóság és az önértékelés érzésének, továbbá nélkülözhetetlen a béke, a demokrácia, a környezeti fenntarthatóság, az állampolgárság előmozdításához és más emberi jogok megvalósításához. A jelenlegi nemzetközi jog szerint mindenkinek joga van az oktatáshoz⁵, és az államok kötelesek ezt a jogot mindenki számára mindenfajta megkülönböztetés nélkül megvalósítani⁶, valamint inkluzív⁷, minőségi, közoktatás biztosításával, amely kötelező és ingyenes az alapfokú oktatásban, és fokozatosan ingyenessé teendő a közép- és felsőfokú oktatásban⁸. Az államoknak továbbá tiszteletben kell tartaniuk a szülők azon szabadságát, hogy gyermekeik számára az állami hatóságok által létrehozott iskoláktól eltérő iskolát válasszanak⁹, valamint az egyének vagy testületek szabadságát, hogy oktatási intézményeket hozzanak létre¹⁰. Amellett, hogy az államok jogi kötelezettséget vállaltak arra, hogy mindenki számára teljes mértékben garantálják az oktatáshoz való jogot, a kormányok számos politikai

¹ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, amelyet az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én Párizsban, a 183. plenáris ülésén fogadott el, A/RES/217(III).

² Lásd Manfred Novak, "The Right to Education", in Asbjørn Eide et al. (szerk.), *Economic, Social and Cultural Rights* (M. Nijhoff, 2001) 268. o.

³ 2018-ig; UNESCO Handbook on the Right to Education (2019), 51. o.

⁴ Ezek közül a legfontosabbak *többek között* a következők: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (EJENY / UDHR) 26. cikke; az UNESCO 1960. évi, az oktatásban való megkülönböztetés tilalmáról szóló egyezményének (CADE) 5. Cikke (1) bekezdésének a) pontja; a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (GSZKJE / ICESCR) 13-14. cikke; az ENSZ gyermekjogi egyezményének (GYJE / CRC) 28-29. cikke; Az Emberi Jogok és Népek Jogainak Afrikai Chartája (ACHPR) 17. cikke; a Gyermekek Jogairól és Jólétéről szóló Afrikai Charta (ACRWC) 11. cikke; az Emberi Jogok Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok területén történő védelméről szóló amerikai egyezményhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyv ("San Salvador-i Jegyzőkönyv") 13. cikke; a felülvizsgált Európai Szociális Charta 17. cikke; a 2. jegyzőkönyv 2. cikke. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE) 1. jegyzőkönyve.

⁵ Lásd: Art. 26. cikk (1) bekezdés, UDHR, Art. 13. CIKK (1) BEKEZDÉS, ICESCR.

⁶ Art. 13. cikk (2) bekezdése a 13. cikk (2) bekezdésével együtt olvasva. 2. cikkének (2) bekezdésével, az ICESCR 2. cikkének (2) bekezdésével, az ICESCR 28(1) BEKEZDÉSE SZERINT.

⁷ Art. 24 CRPD

⁸ Lásd: Art. 13. cikk (2) bekezdés a)-e) pont ICESCR, 13. cikk (2) bekezdés a)-e) pont. 28. CIKK (1) BEKEZDÉS CRC.

⁹ Lásd: Art. 13. CIKK (3) BEKEZDÉS ICESCR.

¹⁰ Lásd: Art. 13. cikk (4) bekezdését és az ICESCR 13. cikkét. CRC 29. CIKKÉNEK (2) BEKEZDÉSE.

kötelezettségvállalást is tettek e jog előmozdítása érdekében, legutóbb a 2030-as fenntartható fejlődési menetrend (Sustainable Development Agenda) keretében¹¹.

Az oktatáshoz való jogot biztosító kötelező jogi normák és a magas szintű politikai nyilatkozatok ellenére, amelyekben az államok vállalták, hogy biztosítják „a mindenkire kiterjedő és igazságos minőségi oktatást, valamint előmozdítják az egész életen át tartó tanulás lehetőségét mindenki számára”¹², az oktatáshoz való jog ma is folyamatosan sérül. Ezen alapvető jog biztosításának fő kihívásai közé tartoznak: az *ingyenes és kötelező oktatás biztosítása mindenki számára*; az *oktatásban tapasztalható egyenlőtlenségek felszámolása*; a *migráció és a lakóhelyváltogatás*; a *privatizáció és annak hatása az oktatáshoz való jogra*; az *oktatás finanszírozása*; a *minőséggel kapcsolatos követelmények és a tanári hivatás megbecsülése*.¹³ Feltehető a kérdés: vajon ezek az adatok nem azt sugallják-e, hogy az oktatáshoz való jog normatív kerete megerősítésre szorul.

Számos érdekelt fél, köztük az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO), tudósok és a civil társadalom szereplői felvetették, hogy itt az ideje, hogy az oktatáshoz való jogot - amelyet több mint fél évszázaddal ezelőtt fogalmaztak meg először emberi jogként - hozzáigazítsuk mai világunk kihívásaihoz és változó valóságához. Ennek érdekében javaslatokat tettek azokra a területekre, amelyek vonatkozásában az oktatási jog normatív kereteinek esetleges fejlesztésre vagy bővítésre volna szükség ahhoz hogy mindenki olyan tanulási lehetőségekhez jusson, amelyek képessé teszik boldogulását ebben a folyamatosan változó világban. A legfontosabbak ezek közül a javaslatok közül az alábbiak: az egész életen át tartó tanulás ('lifelong learning') fogalmának és módozatainak, valamint az egész életen át tartó tanuláshoz való jognak az oktatáshoz való jogon belüli kifejezett elismerése, beleértve a kora gyermekkori/ óvodai oktatást, valamint a felnőttek továbbképzését és átképzését; az oktatásnyújtás, a digitális oktatás/tanulás és a nem állami szereplők szabályozásának

¹¹“Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” (Világunk átalakítása: a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési menetrend), amelyet az [ENSZ Közgyűlésének 70/1. számú határozatával](#) egyhangúlag fogadtak el.

¹² Ez a 4. fenntartható fejlődési cél címe (és egyben fő célja).

¹³ Lásd UNESCO: "What do you need to know about the right to education?", elérhető a <https://www.unesco.org/en/articles/what-you-need-know-about-right-education> oldalon (utolsó hozzáférés: 2023. 12. 21. 12.); lásd még az UNESCO Statisztikai Intézetét (UIS), az SDG 4 adatainak őrző ügynökségét, amely a mutatókat és a mutatókat kidolgozza. a nemzetközi oktatási célok felé tett előrehaladás nyomon követéséhez szükséges módszerek: <http://uis.unesco.org> (utolsó hozzáférés: 2024. szeptember 2.).

mege erősítése; a legkiszolgáltatottabbak jogainak mege erősítése; valamint az ingyenes oktatáshoz való jog kifejezett elismerése az óvodától a középiskoláig.¹⁴

Jelen dolgozat az oktatáshoz való jog lehetséges mege erősítését/kiterjesztését két konkrét szempontból vizsgálja: a kisgyermekkor i/óvodai nevelés¹⁵ és a középfokú oktatás aspektusából. A választás erre a különös fókuszra azért esett, mert a világ igencsak korlátozottan halad a 4. fenntartható fejlődési cél 4.1. és 4.2. pontjában foglalt részcélok megvalósítása felé¹⁶. Ezen célkitűzések értelmében az államok vállalták, hogy 2030-ig terjedő határidővel megvalósítják az *ingyenes alap- és középfokú oktatást, valamint a minőségi kora gyermekkor i fejlesztéshez, gondozáshoz és óvodai neveléshez való hozzáférést*. A fenti vállalások teljesítésében elért korlátozott előrehaladás, különösen a nemzetközi emberi jogi egyezményekből fakadó állami kötelezettségvállalások fényében és azokkal összevetve arra készítetett, hogy mélyrehatóbban elemezzem az oktatáshoz való jog mai hatályát kiváltképp a kora gyermekkor i/óvodai és középfokú oktatás vonatkozásában. Ezt a készítetést tovább erősítette az a szerencsés tény, hogy az oktatáshoz való jogra összpontosuló policy-advocacy munkám keretében lehetőségem adódott a fentebb említett, UNESCO keretein belül kibontakozó „The Evolving Right to Education”¹⁷ (Az oktatáshoz való jog fejlődése) elnevezést viselő policy kezdeményezést „testközelből” is nyomon követni. Továbbá, ugyancsak a munkám révén, belefolyhattam az oktatáshoz való jog normatív úton való kiterjesztését szorgalmazó, a Human Rights Watch által életre hívott kezdeményezésbe is¹⁸, amely kifejezetten az oktatásnak az óvodától a középiskoláig terjedő, azonnali ingyenessé tétele érdekében mozgósít. Ezek a tényezők nagyban befolyásolták, hogy a disszertációmnak a fentebb megnevezett témát választottam.

II. Az elemzés hatóköre

Az oktatáshoz való jog tartalmának, valamint az államoknak a kora gyermekkor i/óvodai nevelés és középfokú oktatás szempontjaival kapcsolatos kötelezettségeinek feltárása érdekében első

¹⁴ Az oktatási jog fejlesztésével és esetleges bővítésével kapcsolatos megfontolások a dolgozat II. fejezetében kerülnek részletezésre.

¹⁵ Fontos tisztázni, hogy a Szerző a "kora gyermekkor i / óvodai oktatás" kifejezést az általános iskolai tanulmányok megkezdésének korhatára előtti, formalizált oktatási környezetben történő tanulás megjelölésére használja.

¹⁶ "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", (Világunk átalakítása: a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési menetrend), amelyet az [ENSZ Közgyűlésének 70/1. számú határozatával](#) egyhangúlag fogadtak el.

¹⁷ Az "Evolving Right to Education" elnevezésű kezdeményezés részletesebb bemutatása elérhető az UNESCO honlapján: <https://www.unesco.org/en/right-education/evolving>.

¹⁸

lépésként a nemzetközi jog elsődleges forrásaiban, különösen a vonatkozó nemzetközi emberi jogi szerződések rendelkezései értelmezésére törekedtem.

Ma már általánosan elfogadott, hogy az emberi jogi szerződéseket a nemzetközi jog szerződésértelmezésre vonatkozó szokásjogi szabályainak fényében kell értelmezni, amelyeket *többek között* a Szerződések Jogáról szóló Bécsi Egyezmény (Bécsi Egyezmény, 1969)¹⁹ 31-33. cikkei tükrözik. Bár a vizsgált emberi jogi egyezmények némelyike a nem visszaható hatályú Bécsi Egyezmény hatálybalépése előtt született és lépett hatályba, annak értelmezési szabályai mégis alkalmazandók, mivel nemzetközi szokásjogi normákat tükrözik.²⁰ A Bécsi Egyezmény nemzetközi szerződések értelmezésével foglalkozó rendelkezései szerint minden szerződésértelmezőnek először a szerződés szövegét kell megvizsgálnia. Kiindulópontként a Bécsi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdése azt követeli meg, hogy a szerződés szövegét a *szavak hétköznapi, szokásos értelme* szerint kell értelmezni, figyelemmel a *szövegösszefüggésekre*.²¹ Ám különösen az emberi jogi egyezmények területén, az egyes szerződéses rendelkezésekben alkalmazott túlzottan általános és/vagy tág fogalmi terminológia illetőleg az egyes használt fogalmak absztrakt jellege miatt kihívást jelenthet a kifejezések "hétköznapi, szokásos értelmének" megállapítása.²² A Bécsi Egyezmény előírja azt is, hogy az értelmezésre szoruló kifejezést annak kontextusában (szövegösszefüggéseiben) kell vizsgálni, ami magában foglalja a szerződés szövegét, beleértve a szerződés preambulát és mellékleteit (31. cikk (2) bekezdés), valamint a szerződésen kívüli egyéb, értelmezést segítő külső eszközöket is. Ilyenek lehetnek az olyan *megállapodások, okmányok*, amelyeket egy, több vagy az összes részes fél készített a szerződés értelmezésével kapcsolatosan (31. cikk (2) bekezdés a) és b) pontjai). A szövegösszefüggéseken túlmenően a 31. cikk (3) bekezdése három további paramétert is előír amit az értelmezés során figyelembe kell venni: a részes „felek között a szerződés értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozóan létrejött *bármely utólagos megállapodást*” (31. cikk (3)(a)); a „szerződés alkalmazása során *utólag kialakult olyan gyakorlatot*”, amely a szerződés értelmezését illetően a részes felek megegyezését jelenti (31. cikk (3)(b)); valamint "a *nemzetközi jognak* a felek viszonyában alkalmazandó *bármely vonatkozó szabályát*" (31. cikk (3)(c)). Ezek az albekezdések lehetővé teszik a szerződési rendelkezés ún. evolutív vagy dinamikus

¹⁹ 1969. évi bécsi egyezmény. Kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. Az egyezményt 1969 májusában fogadták el, és 1980. január 27-én lépett hatályba.

²⁰ Malgosia Fitzmaurice, ' Interpretation of Human Rights Treaties', in Dinah Shelton (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (2013; online edn, Oxford Academic, 16 Dec. 2013), <https://doi.org/10.1093/law/9780199640133.003.0032>, (utolsó hozzáférés: 2024. febr. 1.).

²¹ Bécsi Egyezmény, 31. Cikk (1) bekezdés. ("Az értelmezés általános szabályai")

²² M. Fitzmaurice, (lásd 22. lábjegyzet alatt) (hozzáférés: 2024. febr. 1.).

értelmezését, azaz a változó körülmények beleértve a változó jogot is) és társadalmi realitások figyelembevételét az értelmezési gyakorlat során. Amint Schlütter és Fitzmaurice is rámutat, a Bécsi Egyezmény 31. cikkében foglalt szabályok között nincs hierarchia: a cikk különböző értelmezési módszereket sorol fel, és a jogtudósok és bíróságok gyakorlata is az, hogy egy adott szerződési rendelkezés tényleges értelmét e cikk több elemére hivatkozva vagy elemeinek kombinálásával tárják fel.²³ A Bécsi Egyezmény 32. cikkelye úgy rendelkezik, hogy a fent megnevezett (és 31. cikkben részletezett) értelmezési szabályokon túl a szerződés értelmezője "kiegészítő értelmezési eszközként" igénybe veheti a "szerződést előkészítő munkálatokat" (*"travaux préparatoires"*) és "a szerződés megkötésének körülményeit" is, hogy tisztázza a szerződés azon rendelkezéseinek értelmét amelyek szokásos értelme „félreérthető vagy homályos”.²⁴ Az oktatáshoz való jogra vonatkozó szerződéses rendelkezések értelmezése során a fenti értelmezési eszközöket kombináltam.

A nemzetközi szerződések kötelező erejű jogi rendelkezéseinek mint elsődleges jogforrásoknak a vizsgálatát követően, illetve azzal párhuzamban, az ENSZ emberi jogi egyezményeinek végrehajtását felügyelő szakértői bizottságok ('treaty body-k' vagy 'szakértői bizottságok') – különösen a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága ('GSZKJB / CESCR'), a Gyermekjogi Bizottság ('GYJB / CCRC'), a Nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésével foglalkozó Bizottság ('NJB / CEDAW') és a Fogyatékosokkal élő személyek jogainak Bizottsága ('FJB/ CCRPD') – által kibocsátott *általános ajánlásokat* („General Comments”) és *záró észrevételek* („Concluding Observations”), mint az oktatáshoz való jog másodlagos jogforrásait vizsgálom.

A szakértői bizottságoknak az a feladata, hogy az egyezményekben biztosított jogoknak a részes államok általi végrehajtását felügyeljék. Ennek keretében és a részes államoknak a jelentéstételi kötelezettségük alapján benyújtott jelentéseire közvetlen válaszul²⁵ javaslatokat és ajánlásokat tesznek ún. *záró észrevételek* formájában. Ezekben egyrészt elismerik a részes államok által az egyezményben foglalt jogok végrehajtására tett pozitív lépéseket, valamint megnevezik az aggodalomra okot adó jelenségeket és javaslatokat tesznek az egyezmény

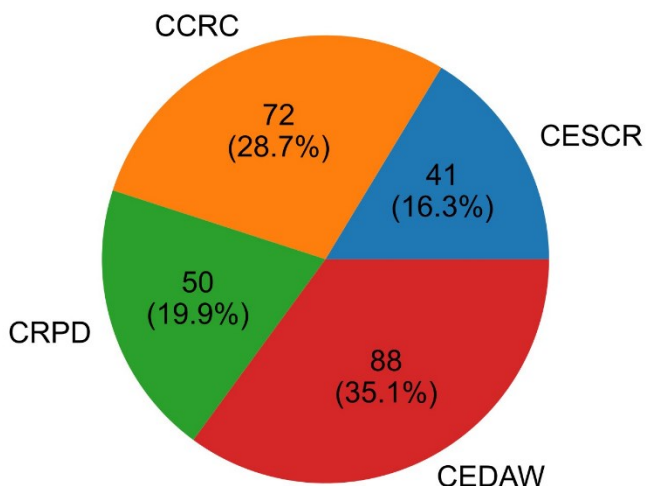
²³ B. Schlütter, "Aspects of human rights interpretation by the UN treaty bodies", in Keller, H. and Ulfstein, G. (eds) *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press (Studies on Human Rights Conventions), pp. 295-296 <https://doi.org/10.1017/CBO9781139047593.007>, p. 274; lásd továbbá M. Fitzmaurice (22. lábjegyzet).

²⁴ Bécsi Egyezmény 32. cikke.

²⁵ Az ENSZ égisze alá tartozó emberi jogi egyezmények arra kötelezik a részes államokat, hogy az egyezmény végrehajtását felügyelő bizottságoknak rendszeresen jelentést tegyenek az általuk aláírt egyezmények végrehajtása érdekében hozott intézkedésekről és a végrehajtás terén elért eredményekről.

rendelkezéseinek teljes körű érvényre juttatása érdekében.²⁶ A részes államoknak a soron következő időszakos jelentéseikben ismertetniük kell, hogy milyen konkrét intézkedéseket tettek a záró észrevételekben tett ajánlások végrehajtása érdekében.²⁷ Bár a záró észrevételek jogilag nem kötelező erejűek a részes államra nézve, mégis részletes betekintést nyújtanak abba, hogy a részes államok hogyan hajtják végre azokat az ENSZ egyezményekből eredő kötelezettségeiket amelyeknek részeseivé váltak, valamint abba is hogy a szakértői bizottságok hogyan értelmezik az egyezményekben előírt állami kötelezettségek normatív hatályát. Ebben a funkciójukban a záró észrevételek jelentősek lehetnek az *utólagos állami gyakorlat* megállapításában mind a szerződésértelmezés szabályai (31. cikk (3)(b)), mind a nemzetközi szokásjog esetleges kialakulása tekintetében.

A fentiekre figyelemmel a kutatás során a GSZKJB (CESCR n=41)²⁸, a GYJB (CCRC n=71)²⁹, a NJB (CEDAW n=88)³⁰ és a FJB (CCRPD n=48)³¹ bizottságok által, a 2018. január és 2022. decembere közötti időszakban kibocsátott összesen 248 zárómegfigyelést elemeztem. Mivel az államok általában véve először egy vagy két évvel az egyezményhez való csatlakozásuk után, majd ezt követően négy- vagy ötéves ciklusokban kötelesek az egyezmény végrehajtásáról jelentést terjeszteni a felügyeleti bizottságok elé,³² az elemzést célszerűnek tűnt a legutóbbi



²⁶ Lásd: [‘The United Nations Human Rights Treaty System, Fact Sheet No. 30 \(Rev.1\)’](#) (2012) (2012).

²⁷ Ibid.

²⁸ A CESCR által 2018 januárja és 2022 decembere között kiadott zárómegfigyelések [itt](#) érhetők el: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en.

²⁹ A CCRC által 2018 januárja és 2022 decembere között kiadott záró észrevételek [itt](#) érhetők el: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en.

³⁰ A CEDAW-bizottság által 2018 januárja és 2022 decembere között kiadott zárómegfigyelések [itt](#) érhetők el: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en.

³¹ A CRPD által 2018 januárja és 2022 decembere között kiadott záró észrevételek [itt](#) érhetők el: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en.

³² Lásd [‘The United Nations Human Rights Treaty System, Fact Sheet No. 30 \(Rev.1\)’](#) (2012). A GSZKJE 17. cikke értelmében az államoknak az Egyezségokmány *hatálybalépésétől számított két éven belül* be kell nyújtaniuk *első jelentéseiket*. A cikk nem határozza meg a jelentéstétel gyakoriságát, hanem a Gazdasági és Szociális Tanács mérlegelési jogkörébe utalja saját jelentéstételi programjának kialakítását, amely szerint az időszakos jelentéseket *5 évente* kell benyújtani. A GYJE 44. cikkelye szerint a részes államoknak *először* az egyezmény *hatálybalépésétől számított két éven belül*, majd ezt követően *ötévente* kell jelentést tenniük. A NJE megerősítésekor az államok vállalják, hogy az egyezmény hatálybalépését *követő egy éven belül az adott államra vonatkozóan első jelentést*

ilyen jelentéstételi ciklusra összpontosítani annak érdekében, hogy a felügyelő bizottságok legaktuálisabb észrevételeit vizsgáljam. Ez lehetővé tette, hogy figyelmemet az államok végrehajtási gyakorlatából kiütköző kurrens trendekre és az azokat értékelő, azokra reagáló (vagy azokat éppenséggel figyelmen kívül hagyó) legújabb bizottsági észrevételekre és értelmezésekre fordítsam. Az összesen 248 bizottsági záró észrevételt az alábbi kereső kifejezéseket használva szűkítettem le a dolgozat kutatási témája szempontjából releváns zárómegfigyelésekre: 'education' (oktatás), 'secondary' (másodfokú), 'early childhood' (kora-/ kisgyermekkor), 'preschool' (iskola előkészítő/ óvoda), 'pre-primary' (iskola előkészítő / óvoda) and 'free' (ingyenes). Az ilyen módon leszűkített zárómegfigyeléseket további, a kereső kifejezések tágabb szövegekörnyezetükben értékelő kvalitatív elemzésnek vetettem alá.

A szakértői bizottságok a munkájuk elvégzése keretében úgynevezett általános ajánlásokat ('General Comments/ Recommendations' (GCs/ GRs)) is megfogalmaznak³³, amelyek az állami jelentések monitorozása során szerzett észrevételeiket és a vonatkozó egyezmények által biztosított számos jog konkrét tartalmának értelmezésével kapcsolatos meglátásaikat összegzik.³⁴ Bár jogilag nem kötelező erejű dokumentumok³⁵, az általános ajánlások jogi jelentősége gyakori téma a jogtudósok körében.³⁶ Az egyik álláspont szerint az

nyújtanak be az egyezményben elismert jogok érvényre juttatása érdekében elfogadott intézkedésekről és a jogok gyakorlásának biztosítása terén elért haladásról, és ezt követően négyévente, illetve a bizottság kérésére időszakos jelentést nyújtanak be (18. cikk (1) bekezdés). A FJE 35. cikke értelmében a részes államoknak az egyezmény hatálybalépését követő két éven belül jelentést kell benyújtaniuk az adott részes államra vonatkozóan, ezt követően pedig legalább négyévente, illetve amikor a bizottság kéri.

³³ Míg az ajánlások és az észrevételek (General Comments and General Recommendations) között kezdetben különbségek voltak a terjedelmüket és megfogalmazásukat illetően, a felügyelő bizottságok gyakorlata többé-kevésbé közeledett egymáshoz, és ma már mindkét megnevezést felváltva használják; lásd C. Blake, [Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment](#), NYU Law, Center for Human Rights and Global Justice, Working Paper No. 17 (2008), 2-38, (utolsó elérés: 2024. február 1.); 4.o.

³⁴ A felügyelő bizottságok megbízást kaptak arra, hogy általános megjegyzéseket vagy ajánlásokat tegyenek a gyermekjogi egyezmény 45. cikkének d) pontja, a CEDAW 21. cikke, a CRPD 39. cikke alapján, a CESCR tekintetében pedig az ECOSOC 1987. május 26-i, E/C. R/1989. sz. 9. cikke, amely ezt a funkciót a CESCR-re ruházza.

³⁵ A Nemzetközi Jogi Társaság (ILA) Nemzetközi Emberi Jogi Jogi és Gyakorlati Bizottsága szerint ez azért van így, mert "az emberi jogi Szerződések egyike sem ruházza kifejezetten az érintett Szerződéses szervekre a Szerződések kötelező értelmezésének elfogadására vonatkozó hatáskört, és legalábbis néhány állam gyakorlata arra utal, hogy ezt a hatáskört nem implicit módon ruházták át, annak a hallgatóságos hatáskörnek a részeként, amellyel egy Szerződéssel létrehozott szervnek rendelkeznie kell a részes államok által ráruházott feladatok ellátása érdekében. Ugyanakkor elfogadható, hogy a Szerződéses szervek gyakorlatilag rendelkeznek azzal a hatáskörrel, hogy a szóban forgó Szerződés értelmezését elfogadják, mivel ez elengedhetetlenül szükséges a feladataik ellátásához". - ILA, az emberi jogok nemzetközi jogi bizottsága és

Practice, [Final report on the impact of findings of the United Nations human rights treaty bodies](#), Berlin Conference 2014, at para 18 (utolsó hozzáférés: 2024. január 30.); Lásd még U. Khaliq, and R. Churchill (2012) "The protection of economic and social rights: a particular challenge?", in H. Keller, and G. Ulfstein (eds) *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press (Studies on Human Rights Conventions), pp. 199-260. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139047593.006>, 205. oldalon.

³⁶ Lásd pl. H. Keller, L. Grover (é.n.) (2012) "General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy", in H. Keller, and G. Ulfstein (szerk.) *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press (Studies on Human Rights Conventions), pp. 116-198., <https://doi.org/10.1017/CBO9781139047593.005>, 128. o.; U. Khaliq, és R. Churchill (38. jegyzet) 205. o.; C. Blake

általános ajánlások maguk is *utólagos gyakorlatnak* minősülnek a Bécsi Szerződés 31. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében, vagy pedig a részes államok abbéli beleegyezése révén minősülnek annak (vagyis amikor a részes államok nem vitatják ezen általános ajánlások tartalmát, akkor azokat utólagos gyakorlatnak kell tekinteni).³⁷ Egy másik álláspont szerint a szakértői bizottságok általános ajánlásai "*mérvadó*" (*authoritative*) *megállapításokat* vagy *értelmezéseket* tartalmaznak az *egyezményeikről* vagy az *azokban foglalt egyes jogokról*.³⁸ Sőt, olyan megállapítások is elhangzanak melyek szerint azok "túlmutatnak az értelmezésen, és kvázi *jogalkotási* jellegűnek tekintendők"³⁹ (saját kiemelés). Az azonban egyértelmű, hogy az általános ajánlások kétségtelenül "másodlagos, nem kötelező erejű jogi eszközök", olyan nem kötelező erejű normák jogforrásai, amelyek értelmezik és részletezik a vonatkozó emberi jogi egyezményekben foglalt jogokat és kötelezettségeket, és ezért központi szerepet játszanak az oktatáshoz való emberi joggal kapcsolatos egyes részjogok és kötelezettségek megértésében.⁴⁰ Ennek fényében áttekintettem mindazt a 98 általános ajánlást, amelyeket a Szociális, Kulturális és Gazdasági Jogok Bizottsága (GSZKJB - összesen 25 / melyből 3 releváns), a Gyermekjogi Bizottság (GYJB - összesen 26 / melyből 9 releváns), a Nőjogi Bizottság (NJB - összesen 39 / melyből 2 releváns) és a Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (FJE - összesen 8 / melyből 1 releváns) a mai napig publikáltak. Az említett emberi jogi szakértői testületek oktatáshoz való joggal kapcsolatos megállapításainak feltárása érdekében, különös tekintettel a

(36. jegyzet); és K. Mechlem, "Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 42:3 (2009) 905-47, 926-31., elérhető: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol42/iss3/4> (utolsó hozzáférés: 2024. 8. 2.).

³⁷ Zárójelentésében az ILA felvetette azt a gondolatot, hogy "az ENSZ emberi jogi Szerződésekkel foglalkozó szerveinek megállapításai a VCLT 31. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján a felek megállapodását megalapozó későbbi gyakorlatot alkothatnak vagy generálhatnak a vonatkozó Szerződés értelmezésére vonatkozóan." Ezzel összefüggésben ugyanez a zárójelentés azt is megállapítja, hogy "vitathatónak tűnik, hogy az ilyen típusú (harmadik fél kedvezményezettekkel és független ellenőrzési mechanizmussal rendelkező) Szerződések értelmezése során, a releváns későbbi gyakorlat szélesebb körű lehet, mint a későbbi állami gyakorlat, és magában foglalhatja a Szerződéses szerveknek a részes államok által rájuk ruházott feladatok ellátása során elfogadott megfontolt véleményét", lásd az ILA zárójelentés (fenti 75. megjegyzés) 20. pontja., 22. Lásd még H. Keller és L. Grover (76. sz. jegyzet), 128. és 130. o.

³⁸ Egyes államok azonban kifogásolták ezt az álláspontot, és elutasították azt az elképzelést, hogy az adott treaty body "a" hiteles értelmezője az adott egyezménynek (pl. az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok az Emberi Jogi Bizottság 33. számú (2008) általános ajánlásával kapcsolatban). H. Keller és L. Grover (36. jegyzet), 132-3. o.; lásd David McGrogan, "On the Interpretation of Human Rights Treaties and Subsequent Practice" (2014) 32 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 347-378. o., 348. o., <https://doi.org/10.1177/016934411403200403>.

³⁹ Khaliq és Churchill ezt a CESCR 4. számú (1991) általános ajánlására (a megfelelő lakhatáshoz való jogról) és a CESCR 15. számú (2002) általános ajánlására (a vízhez való jogról) hivatkozva sugallja - lásd U. Khaliq és R. Churchill (38. lábjegyzet), 206. o.

⁴⁰ H. Keller és L. Grover (36. lábjegyzet), 118. és 129. oldal; U. Khaliq és R. Churchill (38. lábjegyzet), 206. oldal. Alston az általános ajánlást úgy írja le, mint "azt az eszközt, amellyel az ENSZ emberi jogi szakértői bizottsága megfogalmazza megfontolt véleményét egy olyan kérdéstről, amely annak a Szerződésnek a rendelkezéseiből fakad, amelynek végrehajtását felügyeli, és ezeket a véleményeket egy hivatalos nyilatkozat keretében ismerteti.....", in Philip Alston, "The Historical Origins of 'General Comments' in Human Rights Law," in Laurence Boisson De Charzournes and Vera Gowlland-Debbas (eds), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality* (2001), p. 764.

kisgyermekkori/óvodai nevelésre és középfokú oktatásra vonatkozó megállapításokra, mind a 98 általános ajánlás teljes szövegét az alábbi keresőkifejezések használatával elemeztem: 'education' (oktatás), 'secondary' (másodfokú), 'early childhood' (kora-/ kisgyermekkor), 'preschool' (iskola előkészítő/ óvoda), 'pre-primary' (iskola előkészítő / óvoda) and 'free' (ingyenes).

A fent említett ENSZ emberi jogi szakértői testületek által kibocsátott, nem kötelező erejű jogforrásokon túlmenően elemzésre kerültek az oktatáshoz való joggal foglalkozó ENSZ különmegbízott ('UN Special Rapporteur on the right to education') által közzétett jelentések. A különmegbízott az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által kinevezett független emberi jogi szakértő. A megbízatást először 1998-ban az Emberi Jogi Bizottság 1998/33. sz. határozata hozta létre, hároméves kezdeti időtartamra, majd legutóbb az Emberi Jogi Tanács 44/3. sz. határozata újította meg 2020-ban⁴¹. A különmegbízott *többek között* információkat gyűjt, kér, kap és cserél minden releváns forrásból és érdekelt féltől az oktatáshoz való jog megvalósulásáról és az ahhoz való tényleges hozzáférést korlátozó akadályokról, valamint ajánlásokat tesz a kormányoknak és más érdekelt feleknek az oktatáshoz való jog előmozdítására és védelmére irányuló megfelelő intézkedésekről.⁴² Megállapításait az Emberi Jogi Tanács és az ENSZ Közgyűlés számára készített éves jelentésekben teszi közzé. A különmegbízott jelentései az oktatás különböző szintjein - az óvodától a felsőoktatásig - az oktatás elérhetőségével ('Availability'), hozzáférhetőségével ('Accessibility'), elfogadhatóságával ('Acceptability') és rugalmasságával ('Adaptability') kapcsolatos aktuális kérdésekkel foglalkoztak, beleértve a nem formális oktatási rendszereket is⁴³, és foglalkoztak a hátrányos helyzetű csoportok és közösségek oktatáshoz való jogának megvalósításában felmerülő legfontosabb kihívásokkal is. Mint ilyenek, ezek a nem kötelező erejű jogi dokumentumok fontos másodlagos jogforrásnak minősülnek az oktatáshoz való jog megértéséhez. Következésképpen a dolgozat keretében a különmegbízott által 1998 és 2022 között elfogadott mind a 37 éves tematikus jelentést⁴⁴ elemeztem a "preschool", "pre-primary", "early childhood", "secondary" és "free" kifejezésekre vonatkozó teljes szöveges keresés segítségével. A 37 jelentés közül 11 bizonyult relevánsnak az oktatáshoz való jog kora gyermekkori/óvodai neveléssel és középfokú oktatással kapcsolatos jelenlegi hatályának vizsgálata szempontjából.

⁴¹ Lásd az Emberi Jogi Tanács által 2020. július 16-án elfogadott 44/3. számú határozatot ([A/HRC/RES/44/3](#)).

⁴² Lásd az Emberi Jogi Bizottság 1998/33. sz. határozatának 6. bekezdése a) pontját.

⁴³ <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-education>

⁴⁴ Az UNSR éves tematikus jelentései itt érhetők el: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-education/annual-thematic-reports> [utolsó hozzáférés: 1/23/2023]

Fontos megemlíteni azt is, hogy az oktatáshoz való jog és az abból fakadó állami kötelezettségek tartalmának kurrens értelmezéséhez az ENSZ és/vagy az UNESCO vezetésével elfogadott vagy létrehozott nem kötelező erejű jogi dokumentumokra is támaszkodom, különösen a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési menetrendre és a 4. fenntartható fejlődési célra, valamint az Incheoni Nyilatkozatra és a 2030-as fenntartható fejlődési keretrendszerre.

Végül, ahol szükségesnek éreztem, olyan tudósok véleményét vagy érveit is idéztem, akik sokat írtak az oktatáshoz való jog vagy tágabb értelemben a gazdasági, szociális és kulturális jogok témájáról, és akiknek írásai és tudományos véleményei, mint a nemzetközi jog másodlagos forrásai, segítették az oktatáshoz való nemzetközi jog megértését.

1. A kutatás korlátai

A dolgozat nem vizsgálja az ENSZ emberi jogi szakértő testületeinek kvázi joggyakorlatát az egyéni panaszos eljárások keretében⁴⁵, főként azért, mert csak elvétve találni olyan határozatot amely érinti az oktatáshoz való jogot, és azok amelyekben mégis felmerül nem relevánsak a kutatás központi témáját illetően.⁴⁶ Nem vizsgálom továbbá az oktatáshoz való joggal foglalkozó nemzetközi, regionális bíróságok, törvényszékek vagy testületek joggyakorlatát sem. Bár elismerem, hogy ezeknek a jogforrásoknak az elemzése még gazdagabbá tenné az oktatáshoz való jog hatályos értelmezését, különösen ott, ahol az ezen testületek által alkalmazott vonatkozó jogi normák nyelvezete megközelíti az GSZKJE, GYJE, NJE és FJE nyelvezetét, úgy vélem, hogy kutatási lehetőségeimet meghaladná egy ilyen irányú további vizsgálódás. Következésképpen a dolgozat mellőzi az ilyen források szisztematikus elemzését, és elsősorban azzal foglalkozik, hogy a fent részletezett jogforrásokon keresztül vizsgálja az oktatáshoz való nemzetközi jog mai hatályát.

2. A disszertáció felépítése

A disszertáció hét fejezetre tagolódik. **Az I. fejezet** bevezeti a témát, és meghatározza a dolgozat háttérét, módszertanát és felépítését. **A II. fejezet** bemutatja az oktatáshoz való jog változó dimenzióiról szóló diskurzusokat, majd **a III. fejezetben** az oktatáshoz való joggal

⁴⁵ Lásd a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához csatolt, az ENSZ Közgyűlés által a 2008. december 10-i A/RES/63/117 határozattal elfogadott, egyéni panaszos eljárásról szóló kiegészítő jegyzőkönyvet, és A Gyermekek jogairól szóló Egyezmény egyéni panaszos eljárásról szóló kiegészítő jegyzőkönyvet, amelyet az ENSZ Közgyűlés 2011. december 19-i A/RES/66/138 határozatával fogadott el.

⁴⁶ Fontos megemlíteni hogy a meglévő döntések a Gyermekek jogi Bizottság és a Fogyatékosügyi Bizottság egyéni panaszos eljárásai keretében születtek. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottság még nem bíralt el ilyen tárgyú kérelmet.

kapcsolatos nemzetközi és regionális normatív környezet bemutatása következik. A **IV. és V. fejezetek** ezután az oktatáshoz való jog hatályos tartalmának és az államoknak az oktatáshoz való jog biztosításából fakadó kötelezettségei értelmezésébe bocsátkoznak, előbb a kora gyermekkori/óvodai nevelésre majd a középfokú oktatásra fókuszálva. A **VI. fejezet** röviden megvizsgálja az oktatáshoz való jog kiterjesztésének vagy megerősítésének lehetséges eszközeit a nemzetközi normák keretein belül. Végül a záró **VII. fejezet összefoglalja** a legfontosabb megállapításokat és következtetéseket.

III. A kutatás főbb megállapításai

1. Az oktatáshoz való nemzetközi jog értelmében a kisgyermekkori/óvodai neveléshez való jog implicit módon létezik, amit kifejezettebbé kellene tenni

Az oktatáshoz való jogról szóló rendelkezéseket tartalmazó főbb ENSZ egyezmények *elismerik* mindenki/ a gyermek/ a fogyatékkal élő személyek *oktatáshoz való jogát* (az úgynevezett általános vagy alapvető oktatási jog), megnevezik azokat a *célokat, amelyekre az oktatásnak irányulnia kell*, és meghatározzák azokat az *eszközöket, amelyekkel* ezt biztosítani kell (valamint garantálják az oktatás szabadságát is). Az állami garanciák, amelyek révén az oktatáshoz való alapvető jog megvalósul, és amelyeket az GSZKJE 13. cikk (2) bekezdésének a)-e) alpontjai, a GYJE 28. cikk (1) bekezdésének a)-e) alpontjai, valamint a FJE 24. cikkének (1) bekezdése valamint (2) bekezdésének a)-e) alpontjai részleteznek, *nem tartalmaznak kifejezett rendelkezést* a kora gyermekkori/óvodai nevelésre vonatkozóan. Meglátásom szerint azonban ez nem jelenti azt, hogy az oktatáshoz való jog normatív tartalma csak azokban a garanciákban merül ki, amelyekről a fenti egyezmények szövegei rendelkeznek. Éppen ellenkezőleg: az oktatáshoz való jog normatív tartalmát úgy lehet és kell is értelmezni, hogy az lehetővé tegye olyan további garanciák és állami kötelezettségek beépítését, amelyek hatékonyan segítik a mindenki számára biztosított oktatáshoz való jog megvalósulását. Így annak az állami intézményrendszernek a kora gyermekkori/óvodai nevelésre való kiterjesztése, amelyet az államok az oktatáshoz való jog megvalósulása érdekében kötelesek biztosítani, kétségtelenül hozzájárulna ahhoz, hogy az oktatás alapvető célja az oktatáshoz való jogon keresztül mindenki számára megvalósuljon.

Továbbá annak elismerése, hogy a kora gyermekkori/óvodai nevelés döntő szerepet játszik az egyén személyiségének, a képességeinek és a tehetségének minden szempontból történő teljes körű kibontakoztatásában, valamint a szabad társadalomban való hatékony részvétel lehetővé tételében - mindkettőt az oktatás alapvető céljainak tekinti valamennyi vizsgált

nemzetközi emberi jogi egyezmény -, erős támpontot nyújt ahhoz, hogy a kora gyermekkori/óvodai nevelést az oktatáshoz való jog implicit részének tekintsük.

Emellett az ENSZ emberi jogi szakértő testületei értelmező (általános ajánlások elfogadása) és végrehajtást ellenőrző (zárómegfigyelések elfogadása) gyakorlatának az elemzése is arra a következtetésre juttatott, hogy a kora gyermekkori/óvodai nevelés implicit módon része az oktatáshoz való jognak, és a részes államoknak implicit kötelessége biztosítani az ehhez szükséges intézményi kereteket. Ezek a kötelezettségek a következőképpen foglalhatók össze a treaty body-k fentebb említett gyakorlata alapján: (1) annak biztosítása, hogy a kora gyermekkori / óvodai nevelés mindenki számára egyformán hozzáférhető legyen (2) mindenki számára megfizethető legyen (3) minőségi legyen (4) inkluzív legyen (5) megfelelő forrásokkal legyen ellátva (6) fokozatosan, a rendelkezésre álló erőforrások maximális mértékéig valósuljon meg (7) és megvalósítása során az esélyegyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma érvényesüljön.

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy a kisgyermekkori/óvodai neveléshez való jog értelmezéséhez vizsgált 'soft law' (puha jogi) jogforrások, beleértve az ENSZ emberi jogi szakértő testületei általános ajánlásait és záró észrevételeit, az ENSZ oktatási jogokért felelős különmegbízott éves jelentéseit, valamint a 4. fenntartható fejlődési célt és az annak megvalósítására elfogadott keretrendszert, mind egy, a nemzetközi szinten zajló normafejlődési folyamatról tanúskodnak. Mint ilyenek, fontos regiszterként szolgálnak az oktatáshoz való jog esetleges kiterjesztéséhez.

2. A középfokú oktatáshoz való jog mai értelmezése arra enged következtetni, hogy az ingyenes középfokú oktatást továbbra is fokozatosan kell megvalósítani a 4. Fenntartható Fejlesztési Cél szerinti kötelezettségvállalások ellenére is

Az ENSZ-egyezmények vonatkozó rendelkezései alapján az ingyenes középfokú oktatás biztosítása tekintetében a részes államokat nem azonnali, hanem csupán fokozatos megvalósítási kötelezettség terheli. Az GSZKJE egyértelműen kötelezi a részes államokat, hogy a középfokú oktatást mindenki számára hozzáférhetővé tegyék ("a középfokú oktatást [...] általánossá és mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni"), mégpedig úgy, hogy azt *fokozatosan* ingyenessé teszik ("különösen az *ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján*"). A GYJE vonatkozó rendelkezése kevésbé előíró, mivel arra kötelezi az államokat, hogy "e jog *fokozatos* megvalósítása érdekében" "ösztönözzék a *középfokú oktatás fejlesztését*", és az ingyenes oktatás bevezetése csak egy példa azon lehetséges intézkedések közül, amelyeket a részes államok annak érdekében hozhatnak, hogy a középfokú oktatást minden gyermek

számára általánossá és hozzáférhetővé tegyék. Azonban mindkét egyezmény oktatáshoz való jogra vonatkozó rendelkezéseiből világosan kitűnik, hogy az ingyenes középfokú oktatás megvalósításának az államoknak kisebb prioritást (és sürgősséget) kell biztosítaniuk, mint az ingyenes alacsony fokú oktatás megvalósításának. 2015-ben, a 4. fenntartható fejlődési cél keretében minden állam vállalta, hogy "2030-ig minden lány és fiú számára biztosítja az *ingyenes*, méltányos és minőségi alacsony- és középfokú oktatás [...] elvégzését". Kétségtelen, hogy a 4.1. célkitűzés az ENSZ-egyezmények az oktatáshoz való jogot garantáló rendelkezéseinek nyelvezetéhez viszonyítva a legerőteljesebb kifejezése az ingyenes középfokú oktatás biztosításának, amely egyértelmű, 15 éves (2015-től kezdődő) időkeretet határoz meg a teljes megvalósítására. Ezért úgy vélem, hogy a 4.2-es fenntartható fejlődési célkitűzés szövegét az ENSZ-egyezmények oktatáshoz való jogra vonatkozó kötelező jogi erejű rendelkezéseivel párhuzamosan kell alkalmazni, amely praktikusán a 2030-as évre korlátozza az *ingyenes középfokú oktatás megvalósításának fokozatosságát*.

Az ENSZ négy vizsgált emberi jogi szakértő tanácsadói testületének (GSZK Jogok Bizottsága (GSZKJB), Gyermekjogi Bizottság (GYJB), Fogyatékosügyei Bizottság (FJB) és Nőjogi Bizottság (NJB)) a középfokú oktatáshoz való jog szempontjából releváns általános ajánlásainak, valamint az elmúlt öt évben kiadott záró észrevételeiknek a vizsgálata azonban arra engedett következtetni, hogy még ha a bizottságok készek is így értelmezni az ingyenes középfokú oktatás fokozatos megvalósításának kötelezettségét, észrevételeik és ajánlásaik nem következetesek eléggé ahhoz, hogy azokat mérvadónak ('authoritative') lehessen (a középfokú oktatás vonatkozásában) tekinteni.

Általános ajánlásaikban a szakértői bizottságok az ingyenes és kötelező középfokú oktatás bevezetését javasolták legalább az alsó középiskola ('lower-secondary') végéig (általában 16 éves korig). A GYJB kiemelte, hogy az általános és ingyenes középfokú oktatás bevezetése a legjobb módja a serdülők közvetlen és hosszú távú fejlődésének biztosítására⁴⁷; a GYJB és a NJB hangsúlyozta, hogy ez a leghatékonyabb intézkedés a gyermekek védelmére a korai házasságkötéstől és a káros szokásoktól⁴⁸ és a gyermekmunkától⁴⁹; a GYJB, az NJB és az FJB pedig megjegyezte, hogy ez a legjobb módja annak, hogy a marginalizált és/vagy

⁴⁷ CCRC General Comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, at para 68.

⁴⁸ Joint General Comment No. 18 CCRC and Joint General Recommendation No. 31 CEDAW on harmful practices, at para 63..

⁴⁹ CCRC GC 20 (50. Lábjegyzet), 85. pont.

kiszolgáltatott csoportok, köztük a lányok és nők⁵⁰, az utcagyerekek⁵¹, az őslakos gyermekek⁵², valamint a fogyatékkal élő⁵³ gyermekek oktatáshoz való hozzáférését biztosítsák. A szakértői bizottságok általában fokozatosnak értelmezték az ingyenes középfokú oktatás bevezetésére vonatkozó állami kötelezettséget⁵⁴. Érdekes módon a GYJB 20. számú általános ajánlásában arra ösztönözte az államokat, hogy "sürgősen vezessenek be széles körben hozzáférhető középfokú oktatást mindenki számára", de nem szólított fel az ingyenes középfokú oktatás sürgős bevezetésére. Fontos, hogy valamennyi szakértői testület következetesen felszólította az államokat mind a közvetlen, mind a közvetett költségek felszámolására, amelyek a középfokú oktatáshoz való egyenlő hozzáférés legfőbb akadályai.

A szakértői bizottságok záró észrevételeinek áttekintése feltárta, hogy bár a bizottságok gyakran hivatkoztak a 4.1.-es Fenntartható Fejlődési Célkitűzésre a részes államokhoz intézett, az oktatáshoz való jog végrehajtásával kapcsolatos ajánlásaikban, ritkán szólították fel vagy sürgették őket, hogy a középfokú oktatást mindenki számára ingyenessé tegyék, és egyetlen esetben sem szólították fel kifejezetten az ingyenes középfokú oktatás azonnali/sürgős vagy 2030-ig történő megvalósítására. Nehéz megítélni, hogy a szakértői bizottságok miért döntöttek úgy, hogy egyes államoknak intézett záró észrevételeikben kifejezetten foglalkoznak az (ingyenes) középfokú oktatással, míg más államok esetében nem. Lehetséges, hogy a szakértői bizottságok úgy ítélték nem szükséges a középfokú oktatásra fókuszálniuk azokban az államokban, ahol a középfokú oktatás már ingyenes és/vagy ahol a középiskolai beiratkozás szinte általános. Egy másik magyarázat lehet az, hogy a szerződéses szervek számára ésszerűtlen az ingyenes középfokú oktatás szorgalmazása azon államok tekintetében ahol forráshiány miatt még az ingyenes és kötelező alapfokú oktatás biztosítása is kihívást jelent. Sőt, másik magyarázat lehet az is, hogy a szakértői testület politikai/ taktikai megfontolásból valami mást sürget, különösen ott, ahol a szóban forgó államban számos egyéb sürgető és potenciálisan egymással versengő szükséglet van. Az is lehetséges, hogy a szakértői bizottságok azért nem szorgalmazták következetesebben az ingyenes középfokú oktatás megvalósítását, mert a vonatkozó egyezményeik nem tartalmazznak erre vonatkozó kifejezett jogi felhatalmazást⁵⁵. Ami

⁵⁰CEDAW General Recommendation No. 36 (2017) on the right of girls and women to education, at para 39 and 39 (a).

⁵¹ CCRC General Comment No. 21 (2017) on children in street situations, para 54.

⁵² CCRC General Comment No. 11 (2009) on Indigenous children and their rights under the Convention 59. bekezdés.

⁵³ CRPD GC No. 4., 24. és 41. bekezdés.

⁵⁴ Lásd pl. CESCR GC No.13.

⁵⁵ Ez összhangban van J. Todres és C. Alexander, "Bringing the Right to Education in the 21st Century", 2023. február 20-i tervezet, megjelenés: *Berkeley Journal of International Law*, vol 42:1 (2024) (a közzététel előtti tervezet elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4391829).

az ingyenes középfokú oktatás bevezetésének fokozatosságát illeti, a vizsgált záró észrevételek között nincs egyértelműen azonosítható tendencia, amely az ingyenes középfokú oktatás azonnali megvalósítására szólítana fel, vagy amely megvalósításának fokozatosságát (2030-ig) korlátozná. Következésképpen úgy vélem, hogy a szakértői bizottságok értelmezése az ingyenes középfokú oktatás biztosítására vonatkozó állami kötelezettség fokozatos ('progresszív') jellegét tekintve nem fejlődött, és a 4.1.-es Fenntartható Fejlődési Célkitűzés szerinti, az ingyenes középfokú oktatásra vonatkozó vállalások - talán éppen nem kötelező jellegük miatt - nem eredményezték a szakértői bizottságok gyakorlatának elmozdulását az ingyenes középfokú oktatás 2030-as "határidővel" történő megvalósításának szorgalmazása irányába. Valójában a szakértői bizottságok még akkor sem sürgették kifejezetten az államokat e cél elérésére, amikor észrevételeikben meghivatkozták a 4.1.-es Fenntartható Fejlődési Célkitűzést.

Az oktatáshoz való jogról szóló jelentéseikben a különbiztosok *az általános középfokú oktatás mindenki számára történő biztosítását* szorgalmazták annak érdekében, hogy a gyermekek lépést tudjanak tartani a mindinkább globalizált gazdaság által támasztott kihívásokkal⁵⁶, és döntően úgy értelmezték az ingyenes középfokú oktatáshoz való jogot, hogy az nem csak a *közvetlen költségek, hanem az oktatás rejtett költségeinek* - mint például a tankönyvek, a szállítás, az étkezés, valamint az oktatáshoz szükséges digitális eszközök költségeinek - *eltörlését is* magában foglalja⁵⁷. Amellett is érveltek, hogy azért kell a *kötelező oktatás követelményét a középiskoláig meghosszabbítani*, hogy a gyermekek ne lépjenek túl korán munkába vagy házasodjanak meg, és hogy olyan alapfokú oktatásban részesüljenek⁵⁸, amely képessé teszi őket a felelősségteljes felnőttkorra. Az ingyenes középfokú oktatás bevezetésének fokozatosságára vonatkozóan azonban nem terjesztettek elő ajánlásokat.

3. A nem kötelező erejű nemzetközi jogi soft law dokumentumok, különösen a 4. Fenntartható Fejlődési Cél és annak megvalósítására létrehozott keretrendszer hozzáadott értékkel bírnak az oktatáshoz való emberi jog fejlesztése körében.

A 4. fenntartható fejlődési cél, az Incheoni Nyilatkozat és a 2030-as fenntartható fejlődési keretrendszer⁵⁹ politikai nyomatékot ad az államoknak az emberi jogi egyezményekből eredő jogi

⁵⁶ *The Post-2015 Education Agenda*, Report of the Special Rapporteur on the right to education, 2014, 68th session GA, [A/68/294](#), at para 113.

⁵⁷ *Impact of the digitalization of education on the right to education*, Report of the UNSR on education, 2022, at para 27.

⁵⁸ *The "4 As" framework, Progress report*, Special Rapporteur on the right to education, 2000, at para 46.

⁵⁹ Lásd a 2. lábjegyzet; lásd még az Incheoni Nyilatkozatot: "Az inkluzív és méltányos minőségi oktatás és az egész életen át tartó tanulás mindenki számára", amelyet az Incheonban tartott Oktatási Világfórumon fogadtak el (2015. május 19-22.),

kötelezettségvállalásainak. A fenntartható fejlődési célok bevezetője kifejezetten utal az emberi jogokra, ami hatalmas előrelépés elődjükhöz, a millenniumi fejlesztési célokhoz ('MDG-k') képest, és elköteleződik "az emberi jogok védelmére, valamint a nemek közötti egyenlőség és a nők és lányok szerepvállalásának előmozdítására". Meglátásom szerint a meglévő nemzetközi emberi jogi normákat fel lehet és fel is kell használni a fenntartható fejlődési célok kötelező erővel való felruházása érdekében – talán erre is utalhat az emberi jogoknak a fenntartható fejlődési célok preambulumban való meghivatkozása. A fenntartható fejlődési célokat (valamint a gyakorlatba ültetésükre létrehozott fenntartható fejlődési keretrendszer) cserében arra lehet és kell is felhasználni, hogy részletes tartalommal töltsék meg a kötelező erejű nemzetközi dokumentumokba foglalt "széleskörű emberi jogi garanciákat"⁶⁰. A dolgozat fókusza miatt fontos kitérni rá, hogy a 4. fenntartható fejlődési cél tartalma néhány területen eltér az oktatáshoz való jog tartalmától, melyek: a kisgyermekkor/óvodai nevelés, valamint az ingyenes középfokú oktatás megvalósításának célkitűzése.⁶¹

Ami a kisgyermekkor vagy az óvodai neveléshez való jogot illeti, az egyelőre nem kifejezett része a hatályos emberi jogi egyezményekben biztosított oktatáshoz való jognak, de a 4. fenntartható fejlődési cél 4.2. célkitűzése kifejezetten nevesíti (2030-ig "minőségi kora gyermekkorai fejlesztés, gondozás és óvodai nevelés biztosítása"). Ezen 4.2.-es fenntartható fejlődési célkitűzés megvalósítása érdekében az államok vállalták, hogy "legalább egyéves ingyenes és kötelező minőségi óvodai oktatást vezetnek be"⁶². erre az A szakértői bizottságok az egyes államoknak tett javaslataikban gyakran hivatkoznak erre a célkitűzésre, a kisgyermekkor/óvodai neveléssel kapcsolatos kötelezettségeik vonatkozásában.

Az ingyenes középfokú oktatás tekintetében a 4. fenntartható fejlődési cél 4.1.-es célkitűzése alapján az államok vállalják annak biztosítását, hogy "2030-ra minden lány és fiú *ingyenes*, méltányos és minőségi alap- és *középfokú* oktatásban részesüljön [...]". Amint azt az V. fejezetben tárgyalom, e célkitűzés szövege egyértelmű határidőt szab az államok számára az

Elérhető: https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf (utolsó elérés: 2024. február 8.); SDG 4: Oktatás 2030 cselekvési keret "inkluzív és méltányos minőségi oktatás biztosítása és az egész életen át tartó tanulás lehetőségeinek előmozdítása mindenki számára", amelyet az UNESCO tagállamai 2015. november 5-én Párizsban fogadtak el. Elérhető: https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf (utolsó hozzáférés: 2024. február 8.).

⁶⁰ Lásd Sandra Fredman, 'The Right to Education', *Comparative Human Rights Law* (Oxford, 2018; online edn, Oxford Academic, 20 Dec. 2018), <https://doi.org/10.1093/oso/9780199689408.003.0011>, 365. o.

⁶¹ A 4. fenntartható fejlődési cél - első alkalommal egy nemzetközi eszközben - bevezeti az egész életen át tartó tanuláshoz való jogot is, de mivel ez nem tartozik a dolgozat tárgykörébe, itt nem kerül tárgyalásra.

⁶² 2030-as fenntartható fejlődési keretrendszer (53. lábjegyzet), (1) bekezdés. 35-37. Paras.

ingyenes középfokú oktatás megvalósítására, ami előrelépés az ENSZ-egyezmények által előírt *fokozatos végrehajtás* követelményéhez képest.

A fentiek függvényében úgy vélem, hogy a 4. Fenntartható Fejlődési Cél és annak megvalósítására létrehozott keretrendszer alkalmasak arra, hogy a disszertációban vizsgált két irányban továbbfejlesszék az oktatáshoz való emberi jogi normákat. Mivel a 4. Fenntartható Fejlődési Cél alatti célkitűzések szövege, valamint az Incheoni Nyilatkozat és a 2030-as fenntartható fejlődési keretrendszer szövegei is széles körű támogatást élveznek a világ minden régiójából, akár az is állítható, hogy a nemzetközi közösség erős elkötelezettségét és konszenzusát tükrözik és így a utólagos gyakorlatként értelmezhetők a Bécsi Egyezmény 31. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében.

4. Minden az oktatáshoz való jog kiterjesztése vagy megerősítése irányuló jogfejlesztési kezdeményezés alapos megfontolást igényel a meglévő nemzetközi jogi garanciák esetleges regressziójának megakadályozása érdekében

Közel 60 évvel a GSZKJNE elfogadása és 35 évvel a GYJE elfogadása óta eltelt időben széles körű konszenzus alakult ki arról, hogy a 21. században való boldoguláshoz elengedhetetlen az ingyenes, minőségi és inkluzív oktatáshoz való hozzáférés a kisgyermekkortól a középiskoláig. Azonban érdekes módon, az oktatáshoz való jog kisgyermekkor/óvodai és középiskolai aspektusait illetően a jelenlegi emberi jogi egyezmények rendelkezései nem elegendőek ahhoz, hogy teljes mértékben garantálják a mindenki számára ingyenes hozzáférhetőségüket. Ezért felvetődött, hogy ideje lenne kiterjeszteni vagy újra fogalmazni az oktatáshoz való emberi jogot, a kisgyermekkor/óvodai nevelés és az ingyenes középfokú oktatás biztosításához szükséges állami kötelezettségvállalások pontos tartalmára és jellegére tekintettel. Ez többféle módon is megvalósulhat: a kötelező erővel bíró normafejlesztés útján, vagy joghézag pótló, puhább jogi típusú nemzetközi jogi dokumentumok létrehozásával, utólagos állami gyakorlatok nemzetközi szokásjogi normává erősödése útján, vagy a fenti folyamatok kombinálása révén is. Bármelyik is kapjon prioritást, alaposan megfontolást igényel annak érdekében, hogy valóban erősíti vagy kiterjeszti, nem pedig visszafejti az oktatáshoz való emberi jog jelenlegi normatív garanciáit.

IV. Publikációk

Nyitray Zsuzsanna "The Evolving Right to Education under the UN Human Rights Framework" in *ANNALES (UNIVERSITATIS SCIENTIARUM BUDAPESTINENSIS DE ROLANDO EÖTVÖS NOMINATAE SECTIO IURIDICA)*, TOMUS LX, Budapest 2021, pp 159-180. (Elérhető: https://www.ajk.elte.hu/dstore/document/3187/ELTE_AJK_Annales_2021_159-180.pdf)

Nyitray Zsuzsanna "The ECtHR' Jurisprudence on the Educational Segregation of Roma: A Children's Rights Perspective" in Liefwaard, Ton and Sloth-Nielsen, Julia (eds) *The United Nations Convention on the Rights of the Child. Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead* (Brill | Nijhoff: 2016), pp 230-246., DOI: https://doi.org/10.1163/9789004295056_014.

Nyitray Zsuzsanna "A Gyermekjogi Egyezmény 3. Cikk 1. bekezdésének értelmezési és alkalmazási nehézségei" in: Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája*, (Megjelent: 20-Apr-2012), (Elérhető: https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/35652/Jogi_tan_2012_2_Nyitray_Zsuzsanna_p_197-210.pdf).

Nyitray Zsuzsanna "Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye és az Egyezményben biztosított jogok Érvényesülése", in: Bencsik András és Fülöp Péter (szerk.) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, *JOGÁSZ DOKTORANDUSZOK I. PÉCSI TALÁLKOZÓJA. TANULMÁNYKÖTET* (Felelős kiadó: Dr. Kiss László, a Kari Doktori Iskola vezetője, Pécs 2011), pp 503-11. (Elérhető: https://oszkdk.oszk.hu/storage/00/01/26/34/dd/1/Jog_sz_Doktoranduszok_I_P_esi_Tal_lko_z_ia_-_tanulm_nyk_tet.pdf).