

## A gyermekek jövője az Európai Unióban – Mit ígér a Bizottság 2021-2024-es stratégiája?

Az Európai Unió közel 50 évig igen sporadikus érdeklődést mutatott a gyerek élete, gyerekek jogai iránt, amely tendencia az 1990-es évek második felétől kezdett megváltozni.<sup>[1]</sup> 2006-ban az Európai Bizottság *Az EU gyermekjogi stratégiája felé* című közleményében<sup>[2]</sup> lefektette egy újszerű gyermekjogi stratégia szükségességét.

Eltelt tizenöt év, 2021. március 24-én az Európai Bizottság elfogadta *Az EU gyermekjogi stratégiáját* (a továbbiakban: gyermekjogi stratégia vagy stratégia).<sup>[3]</sup> A dokumentum szövege széleskörű társadalmi egyeztetés során és a gyermekek aktív részvételével született meg egy olyan időben, amikor a gyermekjogokra való mélyebb rátekintésre elemi szükség van – tekintettel többek között a Covid-járvánnyal érkezett, a XXI. század európai emberének ismeretlen és sokszorosan traumatizáló nehézségekre is.

Milyen jövőt ígér a gyerekeknek a stratégia? Van-e és, ha igen, mi a feladata az Uniónak a gyermekjogok területén? Mit tehet az EU, és mit a tagállamok annak érdekében, hogy a stratégiában lefektetett célok valóban hatékonyan megvalósuljanak? A tanulmány ezekre a kérdésekre keresi a választ, miközben áttekinti a gyermekjogok helyét az uniós jogban, elemezi a stratégiához vezető tizenöt éves út főbb gyermekjogi „eseményeit” és összefoglalja a stratégia lényegi célkitűzéseit.

### I. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A GYEREKJOGOK

Az Európai Uniónak nincsen általános hatásköre az alapvető jogok, így a gyermekjogok területén sem. Az uniós gyermekjogi szabályok alapköve az *ENSZ Gyermekjogi Egyezménye*,<sup>[4]</sup> amelynek valamennyi tagállam részes fele. Az Egyezmény keretein belül nem létezik olyan jogi mechanizmus, amely lehetővé tenné az államoktól eltérő jogalanyok csatlakozását. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiak-

[1] Iusmen – Stalford, 2016.

[2] EUR-Lex: A Bizottság Közleménye: Az EU gyermekjogi stratégiája felé, 2006. COM/2006/367.

[3] EUR-Lex: Az EU gyermekjogi stratégiája, 2021. COM/2021/142 final.

[4] ENSZ Gyermekjogi Egyezmény, amelyet Magyarországon a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki.

ban: EUSZ)<sup>[5]</sup> 6. cikk (3) bekezdése, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata által megerősítve azonban megállapítja, hogy az uniós tagságból eredő kötelezettségek nem ütközhetnek a tagállamok saját alkotmányával és emberi jogi kötelezettségvállalásaival. Az *Európai Bizottság gyermekjogi ütemterve*<sup>[6]</sup> is leszögezi, hogy az Egyezmény normáinak és elveinek iránymutatásul kell szolgálniuk a gyermekek jogait érintő uniós politikák számára, azaz egyértelmű, hogy az Egyezmény ilyen módon az Uniót is kötelezi.

Az EUSZ 3. cikk (3) és (5) bekezdése kimondja, hogy az unió „(...) előmozdítja a (...) gyermekek jogainak védelmét”, „(...) hozzájárul a gyermekek jogainak védelméhez”. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta)<sup>[7]</sup> 24. cikke alkotmányos szinten hivatkozik a gyermekek jogaira, rögzíti, hogy „(...) a gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”, garantálva ezzel a gyermekjogok uniós intézmények és uniós országok általi védelmét az uniós jog végrehajtása során.

Az elsődleges uniós jogon kívül a másodlagos jog is szabályoz gyermeki jogi kérdéseket – főleg a védelemhez kapcsolódó jogok aspektusából. Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EMUSZ.) 79. cikk (2) d) pontja, valamint 83. cikk (1) pontja felhatalmazást ad – többek között – az emberkereskedelem és kifejezetten a gyerekkereskedelem elleni küzdelem keretében uniós jogi aktusok elfogadására. Az EUMSZ vonatkozó cikkeit jogalapként hívva fogadták el 2011-ben a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló irányelvet,<sup>[8]</sup> az emberkereskedelem megelőzéséről, az ellene folytatott küzdelemről és az áldozatok védelméről szóló irányelvet,<sup>[9]</sup> majd 2012-ben a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló irányelvet.<sup>[10]</sup>

A kötelező erejű jogi eszközöket bővíti a gyermekjogok uniós puha jogi keretrendszere, amelyek lényegében tartalmat adnak az uniós gyermekjogi politikának. Mind a Bizottság, mind a Tanács,<sup>[11]</sup> mind pedig az Európai Parlament kiadott ajánlásokat, illetve közleményeket, amelyek általános, vagy témaspecifikus jelleggel foglalkoznak a gyermekek jogaival, és irányoznak elő uniós és tagállami cselekvéseket.

[5] Az Európai Unióról szóló Szerződés.

[6] Az Európai Unió gyerekjogi ütemterve (Bizottság Közleménye).

[7] Az Európai Unió Alapjogi Chartája.

[8] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelve (2011. december 13.).

[9] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.).

[10] Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve (2012. október 25.).

[11] Európai Bizottság: Uniós iránymutatások a gyerekjogok védelméről, 2017.

## II. ÚT A GYEREKJOGI STRATÉGIÁIG

A gyermekjogi stratégia előzményeként két horizontális, a gyermekjogokkal átfogóan foglalkozó dokumentum született a Bizottság gondozásában.<sup>[12]</sup> 2006-ban jelent meg a Bizottság Közleménye: Az EU gyermekjogi stratégiája felé, 2011-ban pedig az EU gyermekjogi ütemterve.<sup>[13]</sup> A két horizontális dokumentumon kívül az uniós gyermekjogi politika részeként számos olyan *soft law* jellegű dokumentumot fogadtak el, amelyek a szektorális problémák rendezését célozták meg. Ezek közül *A gyermekbarát internet európai stratégiája*,<sup>[14]</sup> a *Beruházások a gyermekek érdekében* című bizottsági ajánlás<sup>[15]</sup> és a migráns gyermekek védelméről szóló bizottsági közlemény kiemelendő.<sup>[16]</sup> Mind a három dokumentum gyermekjogi, illetve gyermekvédelmi szempontból fontos célkitűzéseket tartalmaz, a stratégia szempontjából ugyanakkor legnagyobb relevanciája a *Beruházások a gyermekek érdekében* című bizottsági ajánlásnak van, így a gyermekjogi stratégiáig vezető út részeként a tanulmány ennek egyes részeit is kiemeli.

### 1. A Bizottság Közleménye: Az EU gyermekjogi stratégiája felé

Az Európai Bizottság 2005-2009 közötti időszakra vonatkozó stratégiai célkitűzései között priorizálta a gyermekek jogait és kimondta, hogy: „Kiemelt fontosságú a gyermekek jogainak hatékony védelme a gazdasági kizsákmányolás és a visszaélés valamennyi formájával szemben; e téren az Unió irányt mutat a világ többi része számára.”<sup>[17]</sup> A Bizottság – erre a stratégiai előirányzatra is reagálva – 2006-ban megjelent Közleményében egy olyan átfogó uniós stratégia létrehozását javasolta, amely „biztosítja a gyermekek jogainak érvényesülését az Európai Unió belső és külső politikáiban, valamint támogatja a tagállamok e területre vonatkozó erőfeszítéseit”.<sup>[18]</sup>

A dokumentum alapvetően elismerte az Unió eszköztelenségét a gyermekek védelme területén, és felismerve a gyermekjogok érvényesülésében fennálló deficitet, ennek megváltoztatását tűzte ki célul. A majdani gyermekjogi stratégia jogalapjaként az EUSZ 6. cikk (2) bekezdését jelölte meg, amely szerint az

[12] Jelen tanulmány a stratégiához vezető utat elsősorban a Bizottság által elfogadott dokumentumok mentén mutatja be, tekintettel arra, hogy maga a stratégia is a Bizottság tollából született. Ez nem jelenti azt, hogy a többi uniós intézmény által elfogadott és kiadott iránymutatások ne tartalmaznának szintén fontos megállapításokat (lásd például: 11. lábjegyzet).

[13] EUR-Lex: Az EU gyermekjogi ütemterve, 2011. COM(2011)60 végleges.

[14] EUR-Lex: A gyermekbarát internet európai stratégiája, 2012. COM(2012) 196 végleges.

[15] A Bizottság ajánlása: Beruházások a gyermekek érdekében: a hátrányos helyzetből való kitörés (2013/112/EU).

[16] EUR-Lex: A migráns gyermekek védelme, 2017. COM(2017)211 végleges.

[17] EUR-Lex: Stratégiai célkitűzések 2005-2009. Európa 2010, 2005. COM(2005)12 végleges.

[18] EUR-Lex: Stratégiai célkitűzések 2005-2009. Európa 2010, 2005. COM(2005)12 végleges, 2. [2].

EU-nak tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, „bármilyen intézkedést is tesz hatásköreinek gyakorlása során”. Ez különösen vonatkozik az Emberi Jogok Európai Egyezményére, az ENSZ gyermekjogi egyezményére, valamint az Alapjogi Chartára, amely a dokumentum szerint jogi formájától függetlenül, a jog általános elveiként biztosított alapvető jogok különösen hiteles kifejeződésének tekinthető.<sup>[19]</sup> A gyermekjogok területén általános hatáskörhiány ellenére az Európai Uniónak a Szerződések által biztosított egyes különös hatáskörei lehetővé teszik az egyedi fellépést a gyermekek jogainak minél szélesebb körű biztosítására. A gyermekjogok uniós tiszteletben tartása nemcsak a jogsértéstől való tartózkodást jelenti, hanem azt is, hogy a gyermekjogi szempontnak ott kell lennie az egyes szakpolitikák a Szerződések különböző jogalapjai szerinti végrehajtása során is. Az egyedi fellépésnek tiszteletben kell tartaniuk a szubszidiaritás és az arányosság elvét, valamint nem sérthetik a tagállamok hatáskörét.

A gyermekjogi stratégia felé vezető utat kijelölő bizottsági közlemény a gyermek általános helyzetéből indul ki, és alapvetően azt a következtetést vonja le, hogy jogaik érvényesülése meg sem közelíti a kívánatos szintet, sem a világban, sem pedig az Európai Unióban. Tekintettel arra, hogy ezt az általános következtetést 2021-ben, az uniós stratégia megszületésekor is le lehet vonni, alapvető kérdésként merül fel az elmúlt 15 év intézkedéseinek valódi hatékonysága, és az, hogy az esetleges deficitekből milyen, a stratégia hatékony megvalósítását elősegítő tanulságokat lehet levonni.

A dokumentum konkrét jogalkotási intézkedéseket nem tartalmazott, ugyanakkor számos olyan rendkívül fontos intézkedést tett, amelynek hozzáadott értéke elvehetetlen, ilyen a segélyhívó szám bevezetése, az Európai Gyermekjogi Fórum elindítása. Célul tűzte ki – többek között – „a gyermekek jogainak figyelembevételét az EK azon jogalkotási és nem jogalkotási intézkedéseinek kidolgozása során, amelyek érinthetik őket”,<sup>[20]</sup> amivel elismerte a gyerekjogi szempont legitimitását a jogalkotási folyamatok során.

## 2. A Bizottság Közleménye: Az EU gyermekjogi ütemterve

2011-ben fogadta el az Európai Bizottság a gyermekjogi ütemtervet, amely három alapvető irányelvet<sup>[21]</sup> fogalmazott meg az Unió gyermekjogi politikájával kapcsolatban. Egyrészt kiemelte annak szükségességét, hogy a gyermekjogok az uniós alapjogi politika szerves részévé váljanak, másrészt rámutatott a döntéshozatalhoz szükséges megbízható, összehasonlítható és hivatalos adatok gyűjtésének és az ehhez szükséges intézményközi együttműködésnek a fontosságára, harmadrészt pedig megerősítette a párbeszéd és az érintettekkel való együttműködés elengedhetetlenségét. A gyermekjogi ütemterv – 2006-ban

[19] EUR-Lex: Stratégiai célkitűzések 2005-2009. Európa 2010, 2005. COM(2005)12 végleges, 3. [2].

[20] EUR-Lex: Stratégiai célkitűzések 2005-2009. Európa 2010, 2005. COM(2005)12 végleges, 9. [2].

[21] EUR-Lex: Stratégiai célkitűzések 2005-2009. Európa 2010, 2005. COM(2005)12 végleges, 4. [7].

a stratégia felé vezető utat megjelölő dokumentumra rácsatlakozva – kiemelte a konkrét uniós gyerekvédelmi fellépés fontosságát, melynek része a gyerekbarát igazságszolgáltatás, a veszélyeztetett helyzetben lévő gyermekek védelmére irányuló célzott uniós fellépés,<sup>[22]</sup> valamint a gyermekek jogainak védelme az Unió külső fellépéseinél. Konkrét jogalkotási javaslatot az ütemterv egyedül a gyermekbarát igazságszolgáltatás kapcsán tartalmazott,<sup>[23]</sup> a kitűzött célok túlnyomó többségét iránymutatás jellegű *soft law* instrumentumokkal, illetve uniós szinten létrehozottakkal kívánta elérni. A gyermekjogi ütemterv egyik lényeges eleme, hogy előkészítette a gyermekjogi stratégia megalkotásának és elfogadásának azon aspektusát, amely a gyermekek tényleges bevonását célozza meg a róluk szóló döntések meghozatalába, valamint kiemelte az azóta is aktuális és továbbra sem hatékonyan teljesített gyermekjogi jogtudatosítást, mint a gyermekjogok védelmének egyik elsődleges fontosságú elemét.

### 3. A Bizottság ajánlása: Beruházás a gyermekek érdekében

*A Beruházások a gyermekek érdekében* című bizottsági ajánlás egy nagyon lényegi, gyermekjogi szempontból mára már evidenciaként értékelhető, ugyanakkor elégszer nem ismételterő igazságot mond ki, ez pedig a generációkon átívelő jelleg és az ennek felismerésében rejlő felelősség, illetve cselekvési lehetőség. Az ajánlás megfogalmazza – elsősorban a gyermekszegénység és a társadalmi kirekesztés aspektusából –, hogy meg kell törni a gyermekjogi deficit generációkon átívelő jellegét, és ehhez kapcsolódóan – uniós hatáskörök hiányában – a tagállamoknak ad iránymutatást. Az ördögi kör megtörésének legalkalmasabb eszközeként az oktatást, az egészségügyi ellátás elérhetőségét, a családtámogatási rendszerek kiegyensúlyozását, illetve rászorultsági alapon való súlyozását azonosítja.

Bár a dokumentum 2013-ban született, 2021-ben, az uniós stratégia megjelenésének évében, a Covid által sújtott világban is különös aktualitása van. A Covid-járvány ugyanis önmagában számos gyermekjogi deficitet hozott magával. A "Covid-árva" olyan fogalomná vált, amelyre valószínűleg nagyon hosszú ideig emlékszünk majd, és az érintett gyerekeknek generációkon átívelő traumát jelenthet, ha nem tekintünk rá tudatosan, és „ruházunk be” a fizikai szükségleteik mellett mentális és lelki egyensúlyukba is.

## III. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2021-2024-ES GYERMEKJOGI STRATÉGIÁJA

[22] Az EU gyermekjogi ütemterve veszélyeztetett helyzetben lévő gyermeknek tekinti a szegény, valamint a szegénység által fenyegetett gyermekeket, a fogyatékos gyermekeket, a szexuális kizsákmányolás és a gyermekkereskedelem áldozatait, a kísérő nélküli, vagy felnőtt hozzátartozóiktól elszakított gyermekeket.

[23] 2012/29/EU irányelv; 2016/800/EU irányelv.

Tizenöt évvel a Bizottság felismerése után, miszerint uniós szintű stratégiára van szükség a gyerekjogok területén, a Von der Leyen Bizottság a napirendjére vette a stratégia tényleges megalkotását és elfogadását. A Bizottság a stratégia elsődleges céljaként a sebezhető gyerekek védelmét, a gyerekjogok online térben való védelmét, a gyerekbarát igazságszolgáltatás fontosságát és az erőszak megelőzését és leküzdését tűzte ki. A 2021. március 24-én elfogadott stratégia hat tematikus területen tartalmaz uniós fellépési elköteleződést, elsősorban *soft law* instrumentumokkal, finanszírozási eszközökkel. A stratégia nagy hangsúlyt helyez a gyermekek jogaira való általános érzékenység kialakítására, illetve megerősítésére (*mainstreaming of children's rights*).

### 1. Részvétel a politikai és demokratikus életben

Az ENSZ gyermekjogi egyezménye kiemelten kezeli a gyermekek részvételi jogát.<sup>[24]</sup> Arra az alapvetésre épít, miszerint a gyermekeknek korukhoz, érettségükhöz mérten meg kell nyitni a döntéshozás lehetőségét, egyfajta fokozatossággal építve fel a felnőttkori önálló döntéshozatali képességet.

A döntéshozatali képességre nevelésen kívül van a részvételi jognak még egy másik aspektusa is, amely azt a sztereotípiát hivatott megdönteni, miszerint minden esetben a felnőttek kizárólagosan el tudják dönteni, hogy mi a jó egy gyermeknek. Annak a megértésére hív, miszerint a gyermekek egyes kérdésekben sokkal jobban és hatékonyabban tudják képviselni és elmondani az álláspontjukat, mint azok a felnőttek, akik, bár mellettük állnak, korukból kifolyólag egészen más megtapasztalásokkal élik meg ugyanazt a valóságot. Megfelelő keretek között kezelve, a gyermeki álláspont valódi hozzáadott érték lehet az őket érintő kérdések – akár jogalkotási – szintű megválaszolásában is.

A gyermekjogi stratégia már a megszületésekor teret nyitott a gyermekek részvételi jogának gyakorlására, a jövőre nézve pedig egy új uniós gyermekrészvételi platform létrehozása mellett köteleződik el, amelyet az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a gyermekjogi szervezetek egymással partnerségben valósítanak meg. A gyermekek részvételének az *Európa jövőjéről szóló konferencia*<sup>[25]</sup> is megfelelő keretet nyújt.

A részvételi jog biztosításán kívül a stratégia a megfelelő fogadókészség kialakítására is hangsúlyt helyez. Ez lényegében azt jelenti, hogy a gyermekjogi jogtudatosítás részeként a szülőket, valamint a gyermekekkel foglalkozó intézményeket és a benne dolgozó személyzetet is arra szükséges „terelni”, hogy a gyermekek kompetensek, az őket érintő döntésekbe be lehet és kell őket vonni. A valódi részvételt biztosító mechanizmusokat kell kialakítani, ami annyit jelent, hogy a gyermeket meghallgatjuk, a kérését valóban megfon-

[24] Ld. pl.: Gyerekjogi Egyezmény 12-15., 17., 31. cikkek.

[25] [futureaeu.europa.eu](https://futureaeu.europa.eu) (online elérhető platform).

toljuk, és ha az ő döntésével valamilyen megfontolás mentén ellentétes döntés születik, arról megfelelő érzékenységgel és indokolás mellett tájékoztatni kell őt.

## 2. Társadalmi-gazdasági befogadás, egészségügy és oktatás

A stratégia olyan Uniót vetít előre a gyermekeknek, amely küzd a gyermekszegénység ellen, előmozdítja az inkluzív és gyermekbarát társadalmakat, valamint egészségügyi és oktatási rendszereket.<sup>[26]</sup>

### a. Gyermekszegénység

A gyermekszegénységi mutatók megrendítően magasak, 2019-ben a gyerekek 22,2%-a volt kitéve a szegénység kockázatának Európában.<sup>[27]</sup> Különösen ellentmondásos helyzetet mutat az, hogy míg Unió-szerte fogy a népesség, a három vagy több gyermeket nevelő családokban felnövő gyermekek szegénységi kockázata akár háromszor akkora lehet, mint társaiké. A gyermekszegénység elleni küzdelem kiemelten szerepel az ENSZ 2030-as fenntartható fejlesztési céljai között is.

A szomorú számokra is tekintve, az egész stratégia szempontjából kulcsfontosságú és az egyik legkonkrétabb elemnek tekinthető az európai gyermekgarancia létrehozásáról szóló előirányzat, melynek előmozdításához a Bizottság felszólítja a tagállamokat, hogy „mielőbb fogadják el az európai gyermekgarancia létrehozásáról szóló tanácsi ajánlásra irányuló bizottsági javaslatot,<sup>[28]</sup> és hajtsák végre annak célkitűzéseit”.

Az európai gyermekgaranciára vonatkozó javaslatot a Bizottság a stratégia elfogadásának napján, 2021. március 24-én terjesztette elő. Az európai gyermekgarancia keretében a Bizottság – többek között – azt javasolja a tagállamoknak, hogy biztosítsanak ingyenes és hatékony hozzáférést a koragyermekkorai neveléshez és gondozáshoz, az oktatási és iskolai alapú tevékenységek eléréséhez,<sup>[29]</sup> tanítási naponként legalább egy egészséges étkezést és egészségügyi ellátást.<sup>[30]</sup> Sokszor – mint például Magyarországon is – ennek adottak a jogszabályi feltételei is, mégis számos gyermek nem kapja meg a megfelelő ellátást, és ez a jelenség egyenesen korrelál a társadalom peremére rekesztettséggel. Az elkötele-

[26] EUR-Lex: Az EU gyermekjogi stratégiája, 2021. COM/2021/142 végleges, 6.

[27] EUR-Lex: Az EU gyermekjogi stratégiája, 2021. COM/2021/142 végleges, 6.

[28] Javaslat. A Tanács ajánlása az európai gyermekgarancia létrehozásáról. {SWD(2021) 62 final}.

[29] A Covid-járvány különösen rámutatott arra, hogy milyen erősen differenciált e tekintetben a társadalom, és egy válság miként tudja tovább mélyíteni az egyébként is fennálló szakadékokat. Ld.: számítástechnikai eszközök hiánya.

[30] Javaslat. A Tanács ajánlása az európai gyermekgarancia létrehozásáról. {SWD(2021) 62 final}. (23).

zódás és a szabályozás fontos és megkerülhetetlen, ugyanakkor azt is látni kell, hogy – mint minden gyermekjogokkal kapcsolatos cselekvésnél – nem elegendő. A kulcs az egyes rendszerek megváltoztatásában van, amelyhez elengedhetetlen a szemléletváltás, amelynek része kell, hogy legyen az a stratégia mögött, valamint az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai mögött is rejlő gondolat, miszerint: egy gyermeket sem hagyhatunk hátra.

#### b. Egészségügy

A társadalmi-gazdasági befogadás másik fontos pillére az egészségügyi ellátás, amelynek szintén különös aktualitása van a Covid-járvány idején.<sup>[31]</sup>

Az ENSZ gyermekjogi egyezményének 24. cikke a gyermek lehető legjobb egészségi állapotának őrzését és elérését követeli meg az aláíró államoktól. A gyermekkor specialitása alapvetően azt a kötelezettséget rója a szülőkre és a társadalom egészére is, hogy tegyenek meg mindent a gyerekek mentális és fizikai egészségének megőrzése érdekében. Ezzel kapcsolatosan a tagállamoknak és a tagállamokon belüli mikroközösségeknek kiemelt felelőssége van. Nyitott kérdés még, hogy a társadalmaink mihez kezdenek majd a Covid-járvány okozta traumákkal. Egyértelmű ugyanakkor, hogy a feldolgozást és így az egészsége-sebb, mentálisan stabilabb jövőt segíteni tudná egy olyan szabályozói mentalitás, amely a jelenséget felismeri, és feldolgozását szakemberek által kialakított mechanizmusok mentén, az oktatást fórumként használva „kötelezővé” teszi.

#### c. Oktatáshoz való jog

Az ENSZ gyermekjogi egyezmény 28. cikke szerint a gyerekek alapvető joga az oktatáshoz való jog. Az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai<sup>[32]</sup> mellett a most kiadott uniós gyermekjogi stratégia is prioritizálja az inkluzív minőségi oktatáshoz való jogot. Az uniós jogban az oktatáshoz való jogot és a kötelező oktatásban való ingyenes részvétel lehetőségét az Alapjogi Charta 14. cikk (1)-(2) bekezdése rögzíti. Az EUMSZ<sup>[33]</sup> preambuluma megvalósítandó célként tartalmazza az oktatáshoz való széles körű hozzáférést.

Az EUMSZ 165. cikke alapján az oktatás területén az Európai Unió hatásköre ún. támogató hatáskör, tehát az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozóan az EU feladata a tagállami intézkedések támogatása, koordinálása vagy kiegészítése, nincs jogosultsága arra, hogy jogszabályokat alkosson,

[31] A lezárások megnehezítették az egyébként jól működő egészségügyi ellátást is, néhol a kötelezően beadandó oltási programok folyamatosságát is elakasztották.

[32] ENSZ fenntartható fejlesztési célok.

[33] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

és nem korlátozhatja a tagállamok szabályozási mozgásterét. A Beruházások a gyermek érdekében: a hátrányos helyzetből való kitörés című bizottsági ajánlás<sup>[34]</sup> az oktatást azonosítja, mint a hátrányos helyzet nemzedékről nemzedékre történő öröklődésének megtörésére alkalmas eszközt, azaz az oktatás a generációkon átívelő gyermekjogi deficitek kiigazításának egyik legalkalmasabb eszköze. Kiemeli az oktatás hozzáférhetőségének és színvonalának, és ennek nyomán az oktatási eredmények terén tapasztalható területi egyenlőtlenségek felismerése és kezelése, a szegregáció felszámolásának és a befogadó oktatást célzó szakpolitikák érvényesítésének fontosságát és célként tűzi ki, hogy „minden gyermek részesüljön érzelmi, szociális, kognitív és testi fejlődését elősegítő, magas színvonalú, befogadó szellemű oktatásban”. Az oktatáshoz való jog a Covid idején számos aspektusában sérült, éppen az erős társadalmi különbségek miatt. De a Covid-járványtól függetlenül is továbbra is elterjedtek a szegregáló természetű gyakorlatok,<sup>[35]</sup> amelyeket az uniós jog kifejezetten tilt. Tekintettel az uniós hatáskörök hiányára, az oktatás különösen olyan terület, ahol a tagállamok felelőssége kézzelfogható, ez egyértelmű a stratégia által előírt irányzott uniós fellépésekből is.

### 3. A gyermekekkel szembeni erőszak elleni küzdelem és a gyermekvédelem biztosítása

Az ENSZ gyermekjogi egyezménye tiltja a gyerekek ellen irányuló erőszakot.<sup>[36]</sup> Hiába tartalmazza mára már szinte az összes uniós tagállam szabályozása az erőszak minden formájának – kezdve a gyermeknevelésben alkalmazott testi fenytés tilalmától az érzelmi terrorig – tilalmát, a statisztikák sajnos azt tükrözik, hogy az erőszak a mindennapi valóság része.<sup>[37]</sup> A gyermekek ellen irányuló erőszakkal kapcsolatos gondolkodásnak egyik alapvetése kellene, hogy legyen a felnőtt társadalomnak megtanítani, mit jelent az erőszak, illetve mik lehetnek az erőszak következményei. Ezt a fajta tudatosságnövelést a stratégia is magára vállalja, és a tagállamokat is erre ösztönzi.

Az erőszak megelőzésének és kezelésének egyik elemeként a stratégia az integrált gyermekvédelmi rendszereket<sup>[38]</sup> jelöli meg, továbbra is támogatja gyer-

[34] EUR-Lex: A Bizottság ajánlása: Beruházások a gyermek érdekében: a hátrányos helyzetből való kitörés, 2013.

[35] Ld. a Miskolci Jogi Szemle 2020/1. számában.

[36] ENSZ gyermekjogi egyezmény 19. és 34. cikkek.

[37] A világon a 2 és 4 év közötti gyermekek közel háromnegyede rendszeresen szenved el testi fenytést és/vagy lelki erőszakot a szülő és gondozók részéről.

[38] Az integrált gyerekvédelmi rendszerek alapvetően a gyermeket a középpontba helyező szemléletű gyermekvédelmi hatóságok és szolgálatok együttműködésére épülnek.

mekházak (*Barnahus*)<sup>[39]</sup> létrehozását az Unióban, valamint kihangsúlyozza a megelőzés fontosságát, amelynek lényegi eleme a családtámogatási rendszer.

A stratégia egyik uniós jogalkotási javaslatra vonatkozó intézkedése az erőszak elleni védelem égisze alatt született, amely, rácsatlakozva a nemek közötti esélyegyenlőségi stratégiára,<sup>[40]</sup> előírja az Európai Unió csatlakozását az Európa Tanács nőikkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló Egyezményéhez (a továbbiakban: isztambuli egyezményhez).<sup>[41]</sup> A nemek közötti esélyegyenlőségi stratégia, közvetítve a Bizottság álláspontját,<sup>[42]</sup> az isztambuli egyezményt a területen referenciának tekinti,<sup>[43]</sup> kifejezetten kimondja, hogy „ha továbbra sem történik előrelépés az EU-nak az isztambuli egyezményhez való csatlakozása tekintetében, a Bizottság 2021-ben – az Unió hatáskörén belül – intézkedéseket szándékozik javasolni az isztambuli egyezményben kitűzött célok elérése érdekében”.<sup>[44]</sup> Ez a megközelítés azonban nem tükrözi egységesen a tagállamok álláspontját.<sup>[45]</sup>

#### 4. Gyermekbarát igazságszolgáltatás

A gyermekbarát igazságszolgáltatás követelménye a gyermekjogi egyezményből egyenesen levezethető, és a stratégiának is azon pillére, amelyben a korábbi uniós, gyerekjogi szempontból horizontálisnak tekinthető dokumentumokra is nagyobb hangsúlyt fektettek. Az Európa Tanács keretében 2010-ben megszületett az az iránymutatás,<sup>[46]</sup> amely részletesen tartalmazza azokat az elveket és szabályokat, amelyekről az igazságszolgáltatás gyerekbaráttá válik. Az iránymutatás végrehajtásának szükségességét a stratégia ismételt<sup>[47]</sup> megerősíti. Az előzményeknek köszönhetően alapvetően tagállami szinten megindultak azok a folyamatok, amelyek a gyermekbarát igazságszolgáltatás jogszabályi

[39] A Barnahus izlandi szó, jelentése: gyerekház. A fogalom arra az először Izlandon létesült házra utal, amely a gyermekbarát kihallgatósobákkal egy multidiszciplináris és szervezeteket átfogó megközelítést képvisel.

[40] EUR-Lex: Az egyenlőségközpontú Unió, 2020. COM(2020)152 végleges.

[41] Az Európai Bizottság „jogalkotási javaslatot terjeszt elő a nők elleni nem alapú erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemre vonatkozóan, támogatva az EU-nak az Európa Tanács nőikkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló Egyezményhez való csatlakozásának véglegesítését”.

[42] Az isztambuli egyezmény minden egyes uniós tagállam általi ratifikációjára szólított fel 2019. november 28-án az Európai Parlament is (ld: Európai Parlament: Hírek, 2019.11.28.).

[43] Isztambuli egyezmény, 35. lábj.

[44] Isztambuli egyezmény, 40. lábj., 4.

[45] Magyarország az isztambuli egyezményt 2014. március 14-én írta alá, de máig – Bulgária, Csehország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia együtt – nem ratifikálta. Érdekes – ennek a tanulmánynak a kereteit meghaladó és az unió jövőjéhez is kapcsolódó kérdés – milyen hatáskörök mentén, egyáltalán megteheti-e az Unió, hogy ily módon „megkerülje” a tagállamokat és kvázi helyettük ratifikáljon egy nemzetközi szerződést.

[46] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról.

[47] A Unió gyerekjogi ütemterve 2011-ben kifejezetten felszólított az ET iránymutatások végrehajtására.

feltételeinek megteremtését célozzák, ugyanakkor az is egyértelmű, hogy a folyamat még nem zárult le, és még a megfelelő szabályozási keret sem jelenti azt, hogy valóban a rendszert értő, a gyermekjogi személtre érzékeny szakemberek alkalmazzák. A stratégia éppen ezért nagy hangsúlyt fektet az igazságügyi képzésre, és erre ösztönzi a tagállamokat is. A Bizottság kitér a gyerek igényeire mind a büntetőeljárásokban, mind a polgári jogi eljárásokban, és vállalja, hogy 2022-ben horizontális jogalkotási kezdeményezésre irányuló javaslatot terjeszt elő a szülőség tagállamok közötti kölcsönös elismerésének támogatásról.

## 5. A gyermekek jogai a digitális térben

A gyermekek jogai a digitális térben szintén számos elemből állnak, jogaik védelmi és részvételi aspektusait egyaránt érintik. Ide sorolható a gyermekek konkrét online bűncselekményektől való védelme, valamint az okoseszközök által okozott függőség megelőzése, időben való felismerése és kezelése is. Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy az internet – számos veszélye mellett – alapvetően egy olyan élettér, amelyben a gyerekek szükségszerűen léteznek, így alapvetően az a feladat, hogy megtanítsuk nekik a korukhoz és érettségükhöz mérten megfelelő és biztonságos használatot. Ebben a szellemben született meg az ENSZ gyermekjogi bizottságának általános észrevételei a gyermekek digitális környezetével kapcsolatban jogairól,<sup>[48]</sup> amelyre a stratégia maga is utal. A szabályozókon kívül nagy felelősség hárul az IKT-vállalatokra, amelyekre nézve a stratégia külön felszólításokat tartalmaz.

## 6. Gyermekjogok az unió külső politikáiban

A gyermekek jogai iránti valódi elköteleződés része az, hogy nem csak a belső viszonyokban válik általánossá a gyermek szempontjából való gondolkodás, hanem az Unió külső kapcsolataiban is kell érvényesíteni – különös tekintettel arra, hogy az Unió határain kívül rendkívül nagy számban élnek nehéz sorsú gyerekek.<sup>[49]</sup> A Bizottság a stratégiában kitér a fegyveres konfliktusok által érintett gyerekekre, a gyermekmunkával érintett gyerekekre és vállalja – többek között –, hogy a fenntartható vállalatirányításról szóló jogalkotási kezdeményezést fogad el, valamint azt, hogy összehangolja<sup>[50]</sup> a 2021-2027-re szóló többéves pénzügyi kereten belül rendelkezésre álló valamennyi kiadási programjának felhasználását.<sup>[51]</sup>

[48] General Comments No. 25 (2021) on Rights of children in relation to the digital environment, 2021.

[49] A becslések szerint évente 5.2 millió gyerek hal meg többnyire olyan megelőzhető és kezelhető okok miatt, amelyek közül sok a szegénységgel, a társadalmi kirekesztéssel, a megkülönböztetéssel, a nemi normákkal és az alapvető emberi jogok figyelmen kívül hagyásával van összefüggésben (ld. Stratégia, 3.).

[50] Stratégia, 3.

[51] Különösen a Szomszédosági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési eszközt (NDICI), az előcsatlakozási Támogatási Eszköz III-at (IPA III) és a humanitárius segítségnyújtási eszközt.

## 7. A gyermekjogi szemüveg és finanszírozás

A stratégia lezárásaként „gyermekbarát kultúra” elsajátítására, inkluzív szemléletre hív, és felsorolja azokat a finanszírozási eszközöket, amelyek az uniós szakpolitikák tagállamokon belüli végrehajtását hivatottak támogatni. A Bizottság leszögezi: „ahhoz, hogy a gyakorlatban valódi előrelépés történjen a stratégiát nemzeti szintű kötelezettségvállalásoknak és beruházásoknak kell kísérniük”.

## IV. ÖSSZEGZÉS

A gyermekjogok bibliája uniós viszonylatban is az ENSZ gyermekjogi egyezménye, amely 2019-ben volt harminc éves. Az évforduló igazi ébresztőóra volt a tekintetben, hogy milyen nagy lemaradásban van a világ – mind a fejlődő, mind a fejlett országokban – a gyermekjogok érvényesülése terén, tekintettel mind az elemi, túlélést biztosító szükségletekre, mind a finomabb, a gyermekjogok tendenciózus relativizálásából fakadó hiányokra.

Egyértelműen azt a következtetést kellett levonnia a felnőtt társadalomnak, hogy nem jól, nem eléggé védjük a gyermekeinket, és nem megfelelően figyelünk rájuk, nem halljuk meg a hangjukat. A fejét olyan hirtelen felütő koronavírus csak nehezített a helyzeten, és újabb megoldandó problémákat hozott.

A szemléletváltás elemi szükséglet, ugyanakkor nem mindegy, hogy mit értünk szemléletváltás alatt. A gyerekek semmiképpen nem lehetnek ütközők, sem a primer védelmet jelentő családi viszonyokban, sem pedig az Unió és a tagállamok, vagy a tagállamok egymás közötti, akár jogi, akár politikai természetű vitáiban. Minden őket érintő kérdésben szakmailag erősen megalapozottan, a mindenek felett álló, illetve legjobb érdeküket szem előtt tartva, az érdeükben akár a jogszabályi kereteket is rugalmasan kezelve kell döntést hozni, kilépve a felnőtt cipőből.

Az Európai Bizottság időszerűen tett hitet a stratégia szintjén a gyermekek jogainak védelme mellett, ugyanakkor arra is emlékezni kell, hogy a legtöbb és valóban érzékelhető változás lehetőségét magában hordozó intézkedéshez kapcsolódó hatáskör a tagállamok kezében van, ezért a stratégia magában hordozza annak a veszélyét, hogy valódi tagállami elköteleződés hiányában nem lesz eléggé hatékony. A kulcs és a valódi változás lehetősége a jelenlegi keretrendszerben elsősorban a cselekvő tagállamok kezében van.

## IRODALOMJEGYZÉK

- A Bizottság ajánlása (2013. február 20.): Beruházások a gyermekek érdekében: a hátrányos helyzetből való kitérés. 2013/112/EU. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32013H0112>. Letöltés ideje: 2020.05.21.).
- Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye. Kihirdette: az 1991. évi LXIV. törvény. (Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100064.tv#ljb0id98ca>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról. (Elérhető: <https://rm.coe.int/16806a4541>. Letöltés ideje: 2021.06.03.).
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Letöltés ideje: 2020.03.25.).
- Az Európai Unióról szóló Szerződés. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- ENSZ fenntartható fejlesztési célok. (Elérhető: <https://sdgs.un.org/goals>. Letöltés ideje: 2021.05.21.).
- EUR-Lex: A Bizottság ajánlása: Beruházások a gyermek érdekében: a hátrányos helyzetből való kitérés, 2013. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013H0112>. Letöltés ideje: 2020.03.25.).
- EUR-Lex: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az EU gyermekjogi stratégiája. COM/2021/142 végleges. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52021DC0142>. Letöltés ideje: 2021.05.30.).
- EUR-Lex: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Az EU gyermekjogi ütemterve. COM(2011) 60 végleges. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:hu:PDF>. Letöltés ideje: 2021.05.21.).
- EUR-Lex: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: A gyermekbarát internet európai stratégiája. COM(2012) 196 végleges, 2012.5.2. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0196&from=HU>. Letöltés ideje: 2021.05.21.).
- EUR-Lex: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: A migráns gyermekek védelme. COM(2017)211 végleges, 2017.4.12. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211&from=HU>. Letöltés ideje: 2021.05.21.).
- EUR-Lex: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: Az egyenlőségközpontú Unió: a 2020-2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia Brüsszel, 2020.3.5. COM(2020) 152 végleges. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=HU>. Letöltés ideje: 2021.06.02.).
- EUR-Lex: A Bizottság Közleménye: Az EU gyermekjogi stratégiája felé. COM(2006)367. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52006DC0367>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- EUR-Lex: A Bizottság Közleménye: Az Európai Unió gyerekjogi ütemterve. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:hu:PDF>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- EUR-Lex: Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32011L0036>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).

- EUR-Lex: Az Európai Unió Alapjogi Chartája. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- EUR-Lex: Stratégiai célkitűzések 2005-2009. Európa 2010, 2005: Partnerség Európa megújulásáért, fellendülés, szolidaritás és biztonság. COM(2005)12 végleges, 2005.1.26. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0012:-HU:HTML>. Letöltés ideje: 2021.05.17.).
- Európai Bizottság: Uniós iránymutatások a gyerekek jogok védelméről, 2017. (Elérhető: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/default/files/eu\\_guidelines\\_rights\\_of\\_child\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/default/files/eu_guidelines_rights_of_child_0.pdf). Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- Európai Parlament: Hírek, 2019.11.121. (Elérhető: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20191121IPR67113/isztambuli-egyezmény-ratifikalja-surgosen-min-den-tagallam-mondja-a-parlament>. Letöltés ideje: 2021.05.31.).
- General Comments No. 25 (2021) on Rights of children in relation to the digital environment, 2021 [25. számú általános észrevétel a gyermekek digitális környezettel kapcsolatos jogairól, 2021]. (Elérhető: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/25&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/25&Lang=en). Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- Iusmen, Ingi - Stalford, Helen (eds.) (2016): *The EU as a Children's Rights Actor: Law, Policy and Structural Dimensions*. Verlag Barbara Budrich, Leverkusen.
- Javaslat a Tanács ajánlása az európai gyermekgarancia létrehozásáról. {SWD(2021) 62 final}. (Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A21A1004.COU>. Letöltés ideje: 2021.05.21.).
- Konferencia Európa jövőjéről. (Elérhető: <https://futureu.europa.eu/?locale=hu>. Letöltés ideje: 2021.05.21.).

## JOGFORRÁSOK:

- EUR-Lex: 2012/29/EU irányelv a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32012L0029>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- EUR-Lex: 2016/800/EU irányelv (2016. május 11.) a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0800>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- EUR-Lex: Az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32011L0093>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).
- EUR-Lex: Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve (2012. október 25.) a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=NL>. Letöltés ideje: 2021.05.13.).