

Cseporán Zsolt – Lukonits Ádám – Mannó Csilla – Pulai Gábor

joghallgatók (PTE ÁJK), az ÓNSZ közjogi, civilisztika és elméleti-történeti tagozatának tagjai

A túlnépesedéstől a népességfogyásig – a jog mint demográfiai tényező¹

„Túlnépesedés vagy népességcsökkenés? Míg a Föld egyik felén a túlnépesedés okozza a legnagyobb problémát, addig a nyugati fejlődő társadalmakban évről évre csökken a népesség, egyre kevesebb gyermek születik.”

(Farkas Attila, 2012)

1. Bevezető gondolatok

Az Óriás Nándor Szakkollégium tagjai – a többi szakkollégista és mentor építő jellegű gondolatainak felhasználásával – jelen írás keretei között arra tesznek kísérletet, hogy bemutassák: miként lehet a jog eszközeivel eredményesen fellépni a túlnépesedés, valamint vele korrelációban a népességfogyás jelenségével szemben.

A rövid elméleti alapvetést követően, amelyben arra keressük a választ, hogy miért is fontos a jog által szabályozni a túlnépesedés és a népességfogyás kérdésköreit, egy koherens gondolati íven keresztül mutatjuk be e témakörök szabályozási lehetőségeit. Ahogy halad előre a tanulmány, úgy jut el a tisztán külföldi jelenségektől és jogi megoldásoktól a magyar problémákhoz és megoldási kísérletekhez, amelyek felett írásunk utolsó nagy részében, a jelen és a jövő kor kívánalmainak megfelelően,

¹ Az I. Pécsi Szakkollégiumi Napokon (2014) III. helyezést elért pályamunka bővített és továbbgondolt változata

értékítéletet is nyilvánítunk, valamint ezzel kapcsolatban, mintegy zárásként, megfogalmazzuk építő jellegű javaslatainkat.

2. A jog szerepe napjaink demográfiai változásaiban

A túlnépesedés és a népességfogyás jog általi szabályozásakor minden esetben felmerül a kérdés: mennyire etikus lépés az, amikor a jogalkotó a „kevesebb ember”, vagy ezzel ellentétben a „több ember” érdekében alkot meg vagy alakít át jogszabályi rendelkezéseket?

A jogalkotói akarat a különféle társadalmi változásokra (amilyen például a túlnépesedés vagy a népességfogyás is) a lehető legmagasabb, legelvontabb szinten hivatott reagálni. A társadalmi változások mögött azonban egyéni érdekek és akaratok húzódnak meg, amelyeket ugyan a közösség ösztönszerűen (természetéből fakadóan, minden további nélkül) csoportosít és fejez ki, a rájuk történő válaszadás, esetleg maguknak a változásoknak a kordában tartása már összetett, előre lefektetett feltételek mentén történő szabályalkotás révén valósul meg. Ilyen értelemben tehát elmondhatjuk, hogy amíg a társadalmat alkotó egyének érdekei és akaratai a nagyobb családdal, az önmegvalósítással vagy épp a külföldön történő huzamosabb idejű munkavállalással kapcsolatosan ösztönszerűen alakulnak ki és öltenek testet, addig ezek megfelelő limitálása – magának a társadalomnak a fennmaradása, működőképességének megőrzése érdekében – csakis adekvát, komplex és mindenre kiterjedő jogszabályi rendelkezések révén valósulhat meg.

Jól láthatjuk tehát: az, hogy e jogszabályok etikusak-e vagy sem, egyszerre relatív és irreleváns. Ennél sokkal fontosabb azt megválaszolni, hogy e kétség kívül nélkülözhetetlen jogi megoldások milyen alakot vegyenek fel ahhoz, hogy a lehető legmegfelelőbb módon szolgálják a társadalom céljait. Jelen tanulmány keretei között ezért mindenekelőtt azt kell megválaszolni, hogy jogi eszközök segítségével miként szabályozható megfelelően a túlnépesedés és a népességfogyás kérdésköre?

A válasz, vagyis az ideális jogi eszközök kialakításában és kiválasztásában alapvető szerepe van a népesedéspolitikának. A népesedéspolitika a társadalomnak, az államnak, vagy bármilyen nagyobb emberi közösségnek olyan irányú törekvése, hogy a népesedési folyamatokat és struktúrákat a társadalmi, állami vagy közösségi igények szerint befolyásolni lehessen. Az elérni kívánt cél szerint megkülönböztetünk expanzív és restriktív népesedéspolitikát, amelyek közül a restriktív célok inkább túlnépesedés, az expanzív célok pedig inkább népességfogyás esetén kívánatosak, azonban van egy cél, amely mindkét esetben azonos: mind számában, mind korösszetételében állandó népesség alakuljon ki, valamint maradjon fenn. Az államok szabályozása ennek megfelelően széleskörű, hiszen a születések és bizonyos értelemben a halálozások koordinálásán túl kiterjed a külső vándorlások (migráció) befolyásolására is.² Mindehhez a népesedéspolitika különféle közvetlen és közvetett eszközökkel járul hozzá (közvetlen eszközök például az abortuszt legalizáló törvények, vagy ezzel ellentétben a fogamzásgátlás lehetőségének korlátozása, közvetett eszköznek pedig például a jövedelmi adórendszer, valamint az oktatáspolitikai demográfiai szempontú alakítása tekinthető).³ A hatékony népesedéspolitika kialakítása azonban nem egyszerű feladat, hiszen már a legkisebb diszfunkciója is súlyos következményekkel járhat.⁴

3. A túlnépesedés jogi szabályozása

Míg a Földön 1950-ben alig 3 milliárd ember élt, e szám ma már a 7,2 milliárdot is meghaladja. Az előrejelzések szerint 2050-re elérjük a 9,6 milliárdos lélekszámot,

² *Miltényi Károly*: Népesedéspolitika és népesedéstudomány. In: Magyarország a XX. században. II. kötet: Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság (főszerk. Kollega Tarsoly István). Babits Kiadó, Szekszárd 1996-2000. 243. o. [ld. bővebben itt: <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/221.html> (2014. 04. 10.)].

³ A politikai eszközöket egy másik megközelítés szerint is csoportosíthatjuk, mégpedig az alapján, hogy tartalmaznak-e kényszerelemeket vagy sem (tipikus kényszerelem a művi abortusz teljes vagy részleges tilalma). Fontos azonban kiemelni, hogy az eszközök jelentős része nem foglal magában kényszerelmet (ld. a családi pótlékot, a különféle adókedvezményeket vagy az anyasági támogatást).

⁴ Üzbegisztánban például sterilizációs programot vezettek be, amely végül abba torkollott, hogy a nőket önkényesen fosztották meg az anyaság örömeitől, semmibe véve a méltósághoz és az önrendelkezéshez való jogukat [lásd bővebben itt: <http://www.bbc.com/news/magazine-17612550> (2014. 04. 10.)]. A legszigorúbb szabályozás Kínában alakult ki, ahol a rezsimek az egygyermekes családmódot máig törvényben írja elő, és akik ezt megszegik, súlyos bírságra számíthatnak (bár a képet némileg árnyalja, hogy napjainkban finomodni látszik a „one-child policy”).

amely a század végére akár 10,9 milliárdra is felszökhet. Az ENSZ ezzel kapcsolatosan három csoportba (alacsony, közepes és magas termékenységi szint) osztotta a Föld országait. Megállapította továbbá, hogy amíg azokban az államokban, ahol a termékenységi szint alacsony vagy közepes (így a fejlett államokban, vagyis tipikusan Európa országaiban), a népességszám a század végére megfogyatkozik, addig a magas termékenységi szintű országok (így a fejlődő országok, vagyis az afrikai, ázsiai és a latin-amerikai térségek) népességnövekedési görbéje töretlenül ível felfelé és 2100-ig akár az is előfordulhat, hogy megháromszorozódik az ott élők száma.⁵ Fontos kiemelnünk, hogy e népességrobbanás alapvető kiindulópontja az olyan globális problémáknak, mint az éhínség, a felmelegedés vagy a környezetszennyezés, éppen ezért a kormányok számára elengedhetetlen a népességnövekedés megfelelő szabályozása. Mivel azonban Magyarország népességszáma a rendszerváltás óta enyhén csökken, és ez a tendencia a szakértők álláspontja szerint csak gyorsulni fog, túlnépesedésről és népességnövekedési jogi megoldásokról országunk tekintetében nem igazán beszélhetünk. Tanulmányunk harmadik részében ezért előbb az ENSZ megoldási javaslatait tekintjük át (mint a legáltalánosabb, szinte minden országra kiterjedő szabályozási szintet), majd ezt követően a legjellegzetesebb népesedéspolitikai eszközökkel operáló államok konkrét szabályozási gyakorlatát ismertetjük aszerint, hogy azok az európai és az ázsiai út közül melyiket is járják.

3.1. Az ENSZ megoldásai a túlnépesedés ellen

A szervezet szabályozási gyakorlatát azért kell a többi szabályozási szint előtt tárgyalnunk, mert a Föld szinte valamennyi országára nézve irányadó. Az ENSZ Népesedésügyi Szakosztályának mint a népesedésügyért felelős szervezeti alegységnek a részletes bemutatása helyett e téren csupán két megoldási kísérletre szeretnénk felhívni a figyelmet: a fenntartható fejlődésről, gazdasági növekedésről és népesedésről szóló

⁵ Központi Statisztikai Hivatal, Népeségtudományi Kutatóintézet: A világ népességének várható alakulása – az ENSZ új népesség-előreszámítása. Népesedési Hírlevél 2011. XI. évfolyam 2. sz. 1-2. o.

1994-es Kairói Akcióprogramra, valamint a fenntartható fejlődésről szóló 2012-es Addisz-Abebai Jelentésre.

Az ENSZ 1994 szeptemberében Nemzetközi Népesedésügyi és Fejlesztési Konferenciát tartott Kairóban, amelyen különböző országok, civil szervezetek, vallási csoportok, valamint az ENSZ ügynökségei, illetőleg a média vettek részt. A résztvevők által elfogadott akcióprogram mérföldkőnek számított az ezt megelőző két konferenciához képest, mivel a fenntartható fejlődésre, a gazdasági növekedésre és a népesedésre úgy fókuszált, hogy közben a reprodukzív egészséghez való jogra, valamint a nők helyzetének megerősítésére is tekintettel volt. A résztvevők elismerték, hogy szükség van átfogó népessépolitikára és szoros együttműködésre, amennyiben meg akarják szüntetni az elavult kulturális szokásokat (mint például a fogamzásgátlás tiltását vagy a női nemi szervek csonkítását). Mindezek mellett a konferencia megerősítette az egyetemesen elismert emberi jogok irányadó alkalmazását a népesedési programok minden területén és a résztvevők deklarálták, hogy az akcióprogram megvalósításában olyan alapelvek fogják őket vezérelni, mint az élethez, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog tiszteletben tartása, a diszkrimináció tilalma, a reprodukatív egészséghez való jog tiszteletben tartása és a család védelmének és támogatásának az elve.⁶ Végezetül az akcióprogram vallja, hogy a nők és a gyermekek jogainak szélesebb körű biztosításával és érvényesülésével, valamint a fogamzásgátlás hozzáférhetővé tételével még stabilizálható a Föld népessége (erőszakos állami beavatkozásokra tehát nincs szükség). Fontos azonban kiemelnünk, hogy az akcióprogramban megfogalmazott stratégia gyakorlatra kifejtett hatása csekélynek mondható (annak ellenére, hogy a program a mai napig él). Ebből kifolyólag 2014 szeptemberére az

⁶ Kiemelendő ezek közül a reprodukatív egészséghez való jog, amelyet immáron mint alapvető emberi jogot ismer el az akcióprogram. Fontos kiemelnünk, hogy a program szerint a reprodukciós egészség nem csupán a betegség és fogyatékoság hiányát jelenti, hanem a teljes mentális, fizikális és társadalmi jólét állapotát. Ezen túlmenően magába foglalja azt az emberi szabadságot is, amellyel a nők és férfiak eldönthetik, hogy akarják-e a reprodukciót, és ha igen akkor mikor és milyen gyakran. Sőt, az előbbi feltételben benne foglaltnak további jogok is úgy, mint a tájékoztatáshoz való jog; a biztonságos, hatékony és megfizethető, általuk választott családtervezési és termékenységi szabályozási módszerhez való jog; valamint a megfelelő egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés joga.

ENSZ különleges ülést hívott össze, amelynek célja a fentebb megfogalmazott célok és intézkedések gyakorlatba történő átültetése lesz.⁷

Ahogy azt a Kairói Akcióprogram is megmutatta, a népesedésügy és a fenntarthatóság szoros kapcsolatban állnak egymással, mivel utóbbi jelentős mértékben képes hatni az emberek életkörülményeire, illetőleg ezen keresztül a lélekszámra is. A fenntarthatóság terén pedig – amennyiben itt is eltekintünk az egyes ENSZ-en belüli szervezeti kérdések bemutatásától – kiemelkedő jelentősége van a 2012-ben elfogadott Addisz-Abebai Jelentésnek. A jelentés átfogóan összegzi mindazokat a kívánalmakat, amelyek a Föld élhetőbbé tétele során ciklikusan, újra és újra felbukkannak (ilyen például a szegények és a gazdagok közti szakadék szűkítése, vagy a fenntarthatóság-központú gondolkodásmód kialakítása az emberekben, a piacokon és a kormányoknál). Ezen felül konkrét menetrendet is megfogalmaz a fenntarthatóság kialakítása végett, amely program három fő lépésből áll: a folyamatos szabályalkalmazás, tanulás és cselekvés szakaszaiból.⁸ Mindvégig az egyéneket helyezi a középpontba, hiszen alapgondolata szerint „minél nagyobb befolyásunk van a társadalomra, annál nagyobb eséllyel gyakorolhatunk hatást a bolygóra és annál nagyobb felelősséggel tartozunk az iránt, hogy fenntarthatóság-konform módon viselkedjünk, cselekedjünk”. A jelentés közel 40-45 konkrét ajánlást tesz a kormányok és egyéb szereplők irányába a fenntarthatóság elérése érdekében, így joggal állíthatjuk, hogy minuciózus módon sikerült kezelnie a Földre egyre jobban rátelepedő pazarló-romboló életmódot, bár ezeknek az ajánlásoknak a gyakorlatban történő érvényesülése – az akcióprogramhoz hasonlóan – igencsak kérdéses és vitatható.⁹

⁷ UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs: Report of the international conference on population and development [ld. bőven itt: <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/poa.html> (2014. 04. 10.)].

⁸ Bár e téren a jelentés kiemeli, hogy ilyen irányú lépések már korábban is történtek, azok sem elég mélyek, sem elég gyorsak nem voltak.

⁹ UN Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability: Resilient people, resilient planet. A future worth choosing [ld. bővebben itt: www.un.org/gsp/gsp/report (2014. 04. 10.)].

3.2. Egyes országok megoldásai a túlnépesedés ellen

A világ államai – főként az államformák, a kultúrák és népességi mutatók közti eltérések okán – máshogy közelítik meg a túlnépesedés problémakörét. A különféle megoldások alapvetően két csoportba sorolhatók: azok vagy az európai utat, vagy az ázsiai modellt követik.

Egyes területeken (jellemzően az ázsiai térség országaiban) a legfőbb gondot a magas születési arányok jelentik, emiatt pedig közkedvelté válhattak az olyan jogi megoldások, mint az állami születésszabályozás. Kínában például 1979-ben lépett hatályba az a családtervezési törvény, amely a mai napig hatályban van, és amelynek célja a rohamosan növekvő kínai népesedés visszaszorítása, majd annak adott szinten történő fenntartása. Számos szakértő drákói szigorú törvényként aposztrofálja, mivel rendelkezései szerint például a házasságkötés alsó határa a nők esetében 20, a férfiaknál 22 éves kor volt, ezen felül kötelezően követendő volt az „egy házaspár, egy gyermek” elv, illetőleg a „jobb minőségű gyermekeket” elv is, amely azt jelenti, hogy amennyiben valószínűsíthető a magzat fogyatékosága, az anya köteles abortusznak alávetni magát. Ha pedig ezeket az előírásokat a párok megszegték, egy vagy két éves fizetésnek megfelelő pénzbírsággal sújthatták őket, valamint az állami juttatásoknak és a közsférában való elhelyezkedésnek a lehetőségének is megvonhatták tőlük.¹⁰ A kínai „one-child policy” ma már kifutóban van, hiszen a legújabb hírek szerint nemsokára – lakóhelytől függetlenül – bármely házaspár vállalhat két gyermeket, ehhez pedig egyedül azt kell igazolniuk, hogy legalább az egyik házastárs egyke.¹¹ Indiában valamivel korábban, 1976-ban vezettek be először népességnövekedési korlátozást, amelynek célja a kétgyermekes családmodell kialakítása volt. Óriási közfelháborodást keltett aztán, hogy a hatóságok csak kényszersterilizálással tudtak elképzeléseiknek

¹⁰ A törvény differenciált abból a szempontból, hogy még a városokban kizárólag az egygyermekes modellt támogatja az állam, addig vidéken két gyermek a megengedett. 2011 tavaszán újabb engedménnyel bővítették a jogszabályi rendelkezéseket: immáron a városban élő szülők is vállalhattak második gyermeket, azonban ezt nagyon szigorú feltételekhez kötötték: a pár mindkét tagjának egykének kellett lennie, a két gyermek között 4 év korkülönbségnek kellett fennállnia és az anyának a 28. életévét be kellett töltenie (ld. bővebben itt: Xu Yan Yi: A mikroközösség demográfiai változásai az ezredforduló Kínájában. Demográfia 2012/4. 318-327. o.).

¹¹ <http://www.forbes.com/sites/alexberozow/2014/03/25/chinas-disastrous-one-child-policy/> (2014. 04. 12.)

érvényt szerezni. Ez odáig vezetett, hogy egységes, egész országra kiterjedő népesedési megoldásokat a mai napig nem mernek kezdeményezni Indiában, ehelyett inkább az egyes partikuláris, helyi megoldások kerülnek előtérbe (így például készpénzzel, autókkal és különböző értékes ajándékokkal próbálják ösztönözni az embereket a kitűzött célok elérésére).¹² Végezetül pedig Irán is megemlíthető, ahol alig két évtizede Khamenei ajatollah szorgalmazta először az iráni népesedési folyamatok befolyásolását. Ennek egyik legjelentősebb módszere a párok kötelező születésszabályozási kurzusokon való részvétele lett, e megoldás pedig olyannyira sikeresnek bizonyult, hogy a gyermekvállalások száma a felére esett vissza az országban.¹³

A másik oldalról nézve viszont vannak olyan területek is (jellemzően az európai térség államai), ahol nem a születések magas száma, hanem a migránsok özönvízzerű beáramlása okoz komoly nehézségeket. Ezeket az államokat egyre inkább szigorú migrációs politika kezdi jellemezni (így például Angliát), bár megfigyelhető egy olyan európai uniós tendencia is, amely – a megosztott hatáskör ellenére – egészen intenzíven törekszik a legális migráció serkentésére (lásd például a jól menedzselte legális migráció vagy az illegális migráció elleni küzdelem területeit, illetőleg a képzett külföldi munkaerő folyamatos bevonását, valamint a családegyesítés fokozatos lehetővé tételét).¹⁴

4. A népességfogyás jogi szabályozása

A kilencvenes évek különféle politikai fórumain egyre gyakrabban vetődött fel egy kérdés: miért fogy a magyar? E kérdéskör elsősorban arról szólt (és szól a mai napig), hogy a népesség száma Magyarországon zuhanó pályára állt. Az első világháború után 8-8,5 millióan éltek Magyarországon, a XXI. század közepére szóló előrejelzések pedig azt vetítik előre, hogy vissza fogunk térni ehhez a lakosságszámhoz. Mi, magyarok

¹²

http://kitekinto.hu/kelet-azsia/2011/07/31/india_lesz_2030-ra_a_legnepesebb_orzag/#.U0cRbVecBkK (2014. 04. 10.)

¹³ Farzaneh Roudi-Fahimi: Iran's family planning program: responding to a nation's need [lásd bővebben itt: http://www.prb.org/pdf/iransfamplanprog_eng.pdf (2014. 04. 10.)]

¹⁴ Mohay Ágoston: A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Uniós szabályozásának példája. In: Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között (szerk. Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid). Publikon Kiadó, Pécs 2011. 207-226. o.

mindezt egyfajta válságként éljük meg. Mindemellett a statisztikákból az is kitűnik, hogy a lakosság összetétele egyre jobban előregszik.¹⁵ Kiemelt fontosságú kérdés tehát, hogy hányan leszünk, de még ennél is jobban meghatározza jövőbeli helyzetünket a népesség életkori összetétele. Mindezek következtében idehaza is szükség van arra, hogy a közhatalmat gyakorlók a helyes irányba tereljék a magyar demográfiai viszonyokat. A továbbiakban ezért az erre vonatkozó megoldásokat mutatjuk be és pedig aszerint, hogy azok közvetlen vagy közvetett módon szabályozzák-e a népességfogyás problémakörét, valamint megfogalmazzuk javaslatainkat tekintetben, hogy miként lehetne a „helyes irányba való terelést” az elérni kívánt cél szempontjából még hatékonyabbá tenni.

4.1. Hazánk megoldásai a népességfogyás ellen

A hazai megoldásoknak – kiváltképp a népesedéspolitika fokozatos térnyerése okán – egyre szélesebb a tárháza, így ma már a család-, a jövedelem-, a foglalkoztatás-, a szociál-, az egészség-, valamint a bevándorlási politika területeire is kiterjed. E megoldások lehetnek egyfelől direkt népesedési célú jogszabályok, intézkedések (amelyek például az élve születést, a házasságkötést, a válást, illetve a vándorlásokat közvetlenül befolyásolják), másfelől olyan ösztönző gazdasági, politikai, társadalmi, kulturális jogszabályok, intézkedések, amelyek a népesedés egyes folyamataira indirekt, közvetett hatással bírnak.¹⁶

A *családpolitika*, mint a magyar népességszabályozás jogi alapja és közvetlen indikátora, a kormányzati tevékenységnek sokrétű, igen összetett területe, és a népesedési kérdések mellett érint egészségpolitikai, szociálpolitikai, oktatás- és neveléspolitikai problémákat, családjogi és munkajogi kérdéseket, valamint egy sor

¹⁵ Az elmúlt évtized jellemző folyamata volt még a házasságkötések számának folyamatos csökkenése, ennek következtében a házasság nélküli együttélés arányának növekedése, a párkapcsolatokból egyre nagyobb arányúvá váltak a házasságkötés nélküli együttélések, élettársi kapcsolatok [ld. bővebben itt: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_orosz_2011.pdf (2014. 04. 10.)].

¹⁶ Gyémánt Richárd – Katona Tamás: Demográfia. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2010. 305. o.

más tevékenységi kört.¹⁷ A jogi eszközök a családpolitika színterén már az Alaptörvény rendelkezései között is markánsan megjelennek.¹⁸ E rendelkezések – igazodva a népesedéspolitika alapjaihoz – a gyermekvállalást hivatottak elősegíteni azáltal, hogy a családot jelölik meg a nemzet fennmaradásának alapjául.¹⁹ Megállapíthatjuk tehát, hogy az állam az élet továbbadásának potenciális lehetősége miatt, e célhoz kötötten védi a családot.²⁰ Problémákat vetett fel azonban a család jogi fogalmának a meghatározása, kiváltképp a gyermekek szempontjából. A vita az Alkotmánybíróság döntésével zárult, amelyben a testület végül a család-definíció tág értelmezése mellett tört lándzsát.²¹ Ehhez kapcsolódva pedig hozzátette, hogy gyermek és gyermek között bármilyen közvetett vagy közvetlen hátrányos megkülönböztetést tenni (különösen a családtámogatás során) aszerint, hogy a szülő milyen társkapcsolati formában (így házasságban, élettársi kapcsolatban vagy bejegyzett élettársi kapcsolatban) él, alaptörvény-ellenességet eredményez.²² Végezetül pedig az Alaptörvény L) cikkének (2) bekezdésére hívnánk fel a figyelmet, amely szerint „Magyarország támogatja a gyermekvállalást.” Ez a rendelkezés önmagában is a népesedéspolitika alapja és közvetlen indikátora, hiszen a normatív tartalom mellett egy olyan társadalmi célkitűzést is megfogalmaz, amely az állam számára intézményvédelmi kötelezettséget ír elő. Ezek alapján megállapítható, hogy a fent említett alaptörvényi rendelkezések a családpolitika elsődleges meghatározói és így az általános népesedéspolitika alkotmányos „alapvetései”.

A népességszabályozás adójogi aspektusaként *hazánk jövedelempolitikája* emelendő ki. Az általános népesedéspolitika e részterületének elsődleges célja a szegénység, azon belül is a gyermekek szegénységének enyhítése. E cél elérése érdekében a jogalkotó

¹⁷ S. Molnár Edit: Családi értékek – családpolitika. In: Népesedés és népességpolitika (szerk. Cseh-Szombathy László – Tóth Pál Péter). Századvég Kiadó, Budapest 2001. 70. o.

¹⁸ Ld. Magyarország Alaptörvényének L) cikkét. Az alaptörvényi szabályozás mellett ki kell még emelni a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt, illetve a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvényt is.

¹⁹ Érdekes kérdés ezzel kapcsolatosan, hogy lehet-e egy alkotmány népnevelő-jellegű vagy sem? Anélkül, hogy állást foglalnánk, annyit mindenképpen leszögezhetünk, hogy akár hordozhat az alkotmány ilyen jelleget, akár nem, az Alaptörvény megalkotóinak a szándéka egyértelműen kiterjedt a népnevelésre.

²⁰ Láposy Attila – Szabó-Tasi Katalin – Szajbély Katalin: A családban marad? – Döntés után, avagy az Alkotmánybíróság családképe. Családi Jog 2013/2. sz. 4. o.

²¹ Ld. a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatot.

²² Láposy Attila – Szabó-Tasi Katalin – Szajbély Katalin: A család(fogalom) és más alapjogok – alkotmányjogi megközelítésben. Családi jog 2013/1. sz. 8. o.

különbéle eszközökkel operál, így például a családi adókedvezményel, amely az egyik legjelentősebb népesedést ösztönző állami beavatkozás a jövedelempolitika szektorában.²³ Azért is fontos kiemelni, mert a reá vonatkozó szabályanyag 2014. január 1-jétől megváltozott: ezentúl a személyi jövedelemadó mellett a járulékból is levonható a családi adózással összefüggő családi járulékkedvezmény. A gyakorlat azt mutatja, hogy rendre a többet kereső házastárs veszi igénybe a kedvezményt, a fennmaradó összeget pedig a másik házastárs igényli vissza az év végi adóbevallásában, így a házastársak összesített személyi jövedelemadója mellett a 7%-os egészségbiztosítási és 10%-os nyugdíjjárulékból is levonhatóvá válik a családi adókedvezmény. A módosításoknak köszönhetően ma már 260 ezer család él e kedvezményrel, amelynek igénybe vehető maximuma azóta 33%-ra nőtt.²⁴

A *bevándorlási politika* azok számára kíván sikeres beilleszkedést támogató, valamint biztosító feltételeket és intézkedéseket teremteni, akik kényszer vagy szabad elhatározás alapján Magyarországon akarnak élni, dolgozni.²⁵ Ezzel kapcsolatban 2011-től új korszak kezdődött el az állampolgársági jogban: megszületett a kedvezményes honosítás törvénye.²⁶ E szerint nincs szükség többé magyarországi lakóhelyre a honosításhoz, mivel a Magyarországhoz való kötődést immáron az is bizonyítja, ha valaki magyar állampolgár felmenővel rendelkezik vagy valószínűsíti magyar származását, valamint igazolja nyelvtudását.²⁷

A *foglalkoztatás-politika*, kiváltképp a munkajog kiemelt szerepet játszik a gyermekvállalási kedv ösztönzésében, ezen keresztül pedig a népesedési politika alakításában, mivel a munkaviszonyok nem megfelelő szabályozása könnyen terhesebbé teheti, sőt akár el is lehetetlenítheti az amúgy sem egyszerű gyermekvállalást és családalapítást. Éppen ezért az új munka törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény megalkotásakor a jogalkotó, a fent említett megfontolásokon túl, már a szociálpolitikai

²³ Emellett meg kell említeni még a lakástámogatást, amely a 2009. július 1-jét követően született gyermekek után lakásépítési kedvezményt is biztosít a feltételek fennállása esetén.

²⁴ <http://officina.hu/8-kalkulator/14-csaladi-adokedvezmeny-2014-valtozasok-es-csaladi-adokedvezmeny-kalkulator-2014> (2014. 04. 9.)

²⁵ Gyémánt – Katona: i. m. 306. o.

²⁶ Ld. a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdését.

²⁷ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 191. o.

szempontból lényeges EU irányelvekre is tekintettel volt.²⁸ Ennek köszönhetően a törvénykönyvet olyan kollektív attitűd hatja át, amely a munkavállalók magán- és családi életét előtérbe helyezi.²⁹ E beállítottság köszön vissza például a törvénykönyv 55. §-ában is, amely felsorolja mindazokat az eseteket, amikor a munkavállaló mentesül a munkavégzés alól. Két szociálpolitikai jelentőségű esettel bővült e szakasz a korábbi szabályozáshoz képest: mentesül a munkavégzés alól egyrésztől az, aki jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő, egészségügyi intézményben történő kezelésben vesz részt (a kezelés tartamára), másrésztől pedig a szoptató anya a szoptatás első hat hónapjában naponta kétszer egy, ikergyermekek esetén kétszer két órára, a kilencedik hónap végéig naponta egy, ikergyermekek esetén naponta két órára.³⁰ Míg az előbbi közvetlenül segíti az emberi reprodukciós eljárásban részt vevő munkavállalókat,³¹ utóbbi esetben nem szorul magyarázatra milyen fontos és praktikus igényeket elégít ki a munkavégzés alóli mentesítés.

A jogi szabályozási módszerek közül kétség kívül a *társadalombiztosítási és a szociális alapú juttatások* a legdirektebb és a leginkább kézzel fogható eszközei a népesedéspolitikának. A társadalombiztosítás területén a 2013. évi CCXXIV. törvény emelendő ki, amelynek 2014. január 1-jétől hatályos rendelkezései alapján a különböző korú gyermekek után egyidejűleg több ellátás is adható,³² emellett a gyermek egy éves kora előtt – főszabály szerint – nem lehet munkát végezni, a gyermek egyéves kora után pedig az a szülő, aki gyermekgondozási díjat kap, az ellátás további folyósítása mellett dolgozhat.³³ A napi munkavégzésnek ezzel szemben nincs időkorlátja, vagyis az akár 12 óra is lehet. Mindemellett a törvény – bizonyos többletfeltételekhez kötve – kiterjesztette a gyermekgondozási díjra jogosultak körét a

²⁸ Így különösen az 2010/18 EK irányelvre (ld. bővebben itt: Kiss György: Munkajogi Ismeretek. KOMP Konzult, Budapest 2013. 13. o.)

²⁹ A teljesség igénye nélkül: a felmondási tilalomnál, felmondási időnél, munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás feltételeinél, a rendkívüli munkaidő elrendelésénél, a munkaszerződés módosításánál, a munka- és pihenőidőknél, a pótszabadságnál, valamint a fizetés nélküli szabadságnál a gyermekes, illetőleg a gyermekvállalás előtt álló munkavállalókra kedvezőbb szabályok vonatkoznak.

³⁰ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 55. § (1) bekezdés b) és e) pontok.

³¹ Ld. az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet 1. számú mellékletét.

³² A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 39. § (4) bekezdése.

³³ A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/C. §.

felsőoktatási intézményben nappali tagozatos hallgató édesanyákra is.³⁴ E díjat egyébként a vérszerinti apa is megkaphatja, amennyiben az anya meghal, vagy ha a feltételek hiányában az anya nem kaphatja meg az ellátást.³⁵ Egy másik fontos jogforrás, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, az állam egyik legfontosabb feladataként deklarálja a gyermekvállalás feltételeinek javítását.³⁶ A törvény ennek megfelelően a családok számára szociális alapon juttatást biztosít, amelyet a Magyar Államkincstárnál lehet igényelni (ilyen juttatás például a családi pótlék, a különféle gyermekgondozási támogatások, vagy az anyasági támogatás). Végül e témakörben érdemes említést tenni a fiatalok életkezdési támogatásáról szóló 2005. évi. CLXXIV. törvényről is. A törvény értelmében a tizennyolcadik életévét még be nem töltött gyermek számára szülei vagy hozzátartozói Start-számlát nyithatnak, amely különféle kedvezményekkel jár (így például egyszeri alaptámogatás, illetve kedvező kamatfeltételek kapcsolódhatnak hozzá, valamint a gyermek az összegyűlt pénzt tizennyolcadik életévének betöltése után adómentesen veheti fel).³⁷

4.2. Lehetséges irányok Magyarország számára

Jól látható, hogy a magyar szabályozás mind alaptörvényi, mind ágazati jogszabályi szinten részleteiben foglalkozik a népességfogyás témakörével. A különféle jogi eszközök többnyire a család intézménye köré csoportosulnak, mivel hol kisebb, hol nagyobb mértékben, de szinte mindegyik a családalapítást és fenntartást hivatott szolgálni. Kérdéses azonban, hogy e megoldási kísérletek valóban alkalmasak-e az általuk megcélzott hatások kiváltására, illetőleg az is érdekes kérdéseket vet fel, hogy milyen irányba lenne érdemes továbbfejleszteni az egyes jogintézményeket.

Az ideális jövedelempolitika kialakításakor mindvégig fontos a horizontális és a vertikális méltányossági elvek kombinálására való törekvés, vagyis hogy az azonos piaci jövedelmű szülők esetében több jusson azoknak, akik több gyermeket nevelnek, illetve akik sajátos körülmények között nevelnek gyermekeket. Emellett kiemelendő elvárás,

³⁴ Ez a gyermekgondozási díj azonban több szempontból is eltér a már meglévő gyermekgondozási díjtól.

³⁵ A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/E. §.

³⁶ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 3. § (1) bekezdése.

³⁷ A fiatalok életkezdési támogatásáról szóló 2005. évi. CLXXIV. törvény 1-4. §.

hogy a hivatásos anyaság választása elismert lehetőség legyen, ehhez pedig elengedhetetlen, hogy a jövedelempolitika elismerje annak munka-értékét.³⁸

A kedvezményes honosítás bevezetésének célja eredetileg az volt, hogy megkönnyítse a határon túl élő magyarok számára az anyaországgal való kapcsolattartást, és biztosítsa számukra, hogy – szülőföldjükön maradva – jogi értelemben is kötődhessenek az anyaországhoz. Az új szabályozás azonban számos jogi és jogpolitikai nehézséget felvetett. Alkotmányjogi problémát eredményezhet, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező új állampolgárok nem élhetnek azokkal a jogokkal, amelyek gyakorlása belföldi lakóhelyet igényel (így például a politikai részvétel, az állami védelem, vagy – a témánk szempontjából különösen jelentős – szociális ellátások igénybevételének jogával). Emellett jogpolitikai aggályként emelendő, hogy a külföldön lakó és egzisztenciával rendelkező magyar állampolgárok Magyarországon nem adóznak, vagyis nem járulnak hozzá a hazai közterhek viseléséhez.³⁹ Hátránya még a szabályozásnak, hogy a területi elv mellőzése miatt az állampolgár és az állam közötti tényleges kapcsolat az egyén szintjén hiányos lesz, ha nem él Magyarországon, ez pedig a nemzetközi jogi szintéren okozhat bonyodalmakat.⁴⁰ Éppen ezért óvatosan kell eljárni a kedvezményes honosítás gyakorlatban való alkalmazásakor.

Az egyének szemszögéből nézve az egyik legsikeresebb reformterületnek a munkajogi törvénykönyv rendelkezései tekinthetők, így célszerű lenne azokat megtartani, esetleg további kedvezményekkel bővíteni. Mindez azonban a gyakorlat által megfogalmazott igénytől függ, amely – tekintve, hogy az egyének többnyire munkavállalók és jelenleg ők vannak kedvezményezett helyzetben, nem a munkaadók – kétség kívül egyre csak fokozódni fog.

A különféle társadalombiztosítási és a szociális alapú juttatások terén pedig nehéz „jó gyakorlatot” megfogalmazni, mivel az egyes részterületek közül talán ezek azok, amelyek a leggyakrabban változnak. Vannak persze olyan elemei, amelyek már hosszú idők óta permanensen jelen vannak (így például a családi pótlék), egyes megoldási

³⁸ Gyémánt – Katona: i. m. 305. o.

³⁹ Herbert, Küpper: A „távolsági honosítással” járó nemzetközi jogi kérdések. Jura 2010/2. sz. 70. o.

⁴⁰ Vö. Tóth Judit: Az állampolgárság szerepe a migránsok beilleszkedésében. In: Magyarrá válni. Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái (szerk. Kováts András). MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, Budapest 2011. 13-64. o.

kísérletei mégis alig néhány évesek (így például a Start-számla program). Ennek fényében az tűnik a legcélszerűbbnek, ha a régi, jól bevált módszerek megtartása mellett tovább folytatódik az egyes társadalmi igények szünet nélküli monitorozása, valamint az azokra reagáló rövid távú jogintézmények kialakítása (szükség esetén akár külföldi minta alapján).

5. Záró gondolatok

Pályamunkánkkal arra tettünk kísérletet, hogy a túlnépesedés és a népességfogyás nemzetközi, külföldi és hazai szabályozásának ismertetésén, valamint különféle normatív javaslatok megfogalmazásán keresztül bemutassuk e két témakör relevanciáját és súlyát. Fontos megjegyeznünk, hogy a népességfogyás és a túlnépesedés közül egyik sem fontosabb a másikinál, mivel ugyanannak az éremnek a két oldaláról beszélünk, amelyet ráadásul egy acélból kovácsoltak.