

BODNÁR LÁSZLÓ*

Az EU-irányelveket „átültetjük”?

Bevezetés helyett

Amikor az „átültetés” problémáit állítom fókuszba és ezen nemzetközi jogi/EU-jogi *terminus technicus* idegen (világ)nyelvi kifejezés eredeti tartalmával hasonlítom össze, még véletlenül sem valamiféle összehasonlító „nyelvészkedés” céljából vetem papírra aggályaimat.

Az „átültetéssel” kapcsolatos írásomat csupán az a sajnálatos tény motiválta – meggyőződésem, tapasztalataim szerint is – hogy indokolt, szükséges lenne „átfésülni” a magyar nyelvű jogi terminológiát, nem csupán a szakirodalomban, hanem a hivatalos magyar állami dokumentumokban is. (Ehelyütt csupán megjegyzem, hogy problematikus, nem egyszer életveszélyes az idegen nyelvű nemzetközi dokumentumok (például nemzetközi szerződések) magyar nyelvre való „hivatalos” fordítása is.)¹

Ezirányú kezdeményezésnek – szerencsére – már lehetünk tanúi. Blutman László például egy közelmúltban publikált írásában meggyőzően bizonyítja, hogy nem a nemzetközi szerződést hirdetjük ki, s maga a jogtechnikai aktus sem minősíthető „kihirdetésnek” annak eredeti, valódi értelmében.²

De az itt hivatkozott példán túlmenően is nem elhanyagolható terminológiai zűrzavar uralkodik nem csupán a szakirodalomban, hanem a jogszabályi szövegekben is. Így például *emberiség vagy emberiség elleni bűncselekményekről* kell-e beszélni?³ Hasonlóan

* emeritus professzor, Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék

¹ A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok ellen 1984-ben elfogadott egyezményt kihirdető 1988. évi 3. tvr. bővelkedik a hiányosságokban. A 3. cikkben pl.: az eredeti szöveg így szól: „*No State Party shall expel, return („refouler”) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.*” Tehát egy állam sem utasíthat ki vagy toloncolhat vissza olyan személyt, akit abban az országban valószínűleg megkínoznának. Ehhez képest a hivatalos magyar szöveg szerint: „Egyetlen részes állam sem köteles kiutasítani, hazatoloncolni vagy kiadni valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós okoknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínozzák.” Nem köteles, de, ha akar, lehet... Lásd. SZALAI ANIKÓ: *Bábel szerepe a nemzetközi jogban*. In: Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Jur. et Pol. Tom LXXVII., Szeged, 2014. 495. p.

² BLUTMAN LÁSZLÓ: *Nemzetközi szerződések 'kihirdetése': fogalmi zavar a közjogban* in: Iustum Aequum Salutare IX. 2013. 4. 185–203. pp.

³ Az „emberiség illetve az emberiség” fogalmának tartalmát helyesen használja Nagy Boldizsár illetve Hoffman Tamás az ELTE Nemzetközi jogi tankönyvében. Vö: KENDE TAMÁS, NAGY BOLDIZSÁR, SONNEVEND PÁL, VALKI LÁSZLÓ (szerk): *Nemzetközi jog*. 402., 551. pp. Kovács Péter viszont tévesen emberiség elleni bűntettek helyett emberiség elleni bűncselekményekről beszél. Lásd.: KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog 2., átdolgozott és bővített kiadás* Osiris kiadó Budapest, 2011. 368. p.

eltérő a terminológia a tekintetben is, hogy a nemzetközi jogi és/vagy az EU-jogi normáknak (főként a nemzetközi szerződéseknek) az állam belső jogával szembeni „prioritása” „elsőbbsége”, „elsődlegessége” avagy „primátusa” (felsőbbsége) *terminus technicus*a fejezi-e ki helyesen a dogmatikai tartalmat? ⁴ Hasonlóan problémás, hogy a nemzetközi jog/EU-jognak a magyar jogrendszer egymáshoz való viszonyában a magyar jogrendszert belső jognak? hazai jognak? államon belüli jognak? avagy éppen nemzeti jognak kellene-e helyesen nevezni.⁵ Ugyancsak problematikus a hivatalos magyar terminológiában bevett elnevezés az „ÁFA” (általános forgalmi adó), ami teljesen megtévesztő. Az ÁFA ugyanis nem azonos a hozzáadott érték adóval. (Tartalmát tekintve ugyanis az „ÁFA” valójában hozzáadott érték adó.) Nem véletlen, hogy az EU bíróságainak az ÁFA-val kapcsolatos ítéleteinek magyar nyelvű változatában nem ÁFA-nak nevezik ezt az adónemet hanem HÉA-nak, azaz a hozzáadott érték adó kezdőbetűiből képzett rövidítésnek, mint ahogy az angol és a német terminológiában is. (VAT, MwSt) hozzáadott/többlet érték adó rövidítése pontosan tükrözi ezen adófajta tartalmát.⁶

A jelen írás fókuszába állított magyar nyelvű elnevezés, az „átültetés” szinonímjaként a gyakran használatos „átültetés” kifejezés helyett eltérő *terminus technicus*okat találunk hazai szakirodalmunkban. (Így például Blutman László, Kecskés László és Várnay Ernő is az „átültetés” valódi tartalmára is utalnak más kifejezésekkel, és többféle kifejezéssel találkozhatunk Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3. kötetében is.)⁷

A nemzetközi jogi eredetű (jog)szabályoknak a hazai jogrendszerben való alkalmazhatóságának folyamatát Molnár Tamás ezeknek a magyar jogrendszerbe való *beépülése*ként aposztrofálja.⁸ Úgy vélem, hogy – egyik lehetőségként – ez a kifejezés is helyettesíthetné az EU-s jogszabályok „átültetését” is miután ez sokkal jobban kifejezi az „átültetés” valódi tartalmát.

Végezetül nyomatékosan hangsúlyozni kívánom, hogy jelen soraim nem szerzők, média-közlemények, jogszabályi szövegek, hibás fordítások kritizálása, hanem csupán egy kísérlet arra, hogy „átültetés” helyett a hazai jogalkotási kötelezettség valódi tartalmát kifejező (akár több szóval körülírt) fogalom használatára kerüljön sor a magyar jogi terminológiában. Az „átültetés” kifejezés ugyanis nem fejezi ki annak tényleges tartalmát.

Tekintve, hogy a magyar nyelvű *terminus technicus* kritikájáról van szó, így – természetesen – elsősorban magyar példákkal kívántam alátámasztani az „átültetéssel” kapcsolatos fenntartásaimat.

⁴ Az elsőbbség, a prioritás, és a primátus (felsőbbség) kérdését részletesen lásd: BODNÁR LÁSZLÓ: *A nemzetközi szerződések és az állam*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. lásd különösen 83–87. pp. Az elsőbbség kifejezést lásd. KECSKÉS LÁSZLÓ: *EU-jog és jogharmonizáció* (második bővített kiadás) 546., 551. pp.

⁵ Az idegen nyelvű szak(mai) szövegekben valamennyi kifejezés előfordul. Pl.: staatliches Recht, nationales Recht, innerstaatliches Recht, domestic law, national law.

⁶ Egyebek között lásd pl.: az EU Bíróságának C-274/10. sz. ügyben hozott ítélete illetve ugyanezen ügyben Yves Bot főtanácsnok indítványa.

⁷ Vö. KECSKÉS LÁSZLÓ im. 606., 607. pp. „irányelvek átvétele”, VÁRNAY ERNŐ-PAPP MÓNIKA: *Az Európai Unió joga*: 211. p. „áttétel” „implementation” „transposition”, BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Hvg Orac, 231. p. „irányelv végrehajtása”. *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 3. OSZTOVITS ANDRÁS (szerk): CompLex 3084. p. „Az irányelv átvétele”.

⁸ Lásd: MOLNÁR TAMÁS: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013.

1. Mit is „ültetünk” át?

Az „átültetés” mint magyar nyelvű jogi *terminus technicus* egyértelműen az EU (EGK, EK) egyik másodlagos jogforrásának, nevezetesen az irányelveknek az azokban meghatározott célok teljesülésének/érvényre juttatásának a címzett tagállamok általi biztosítását jelenti. Erre nézve a címzett tagállamoknak az a kötelezettsége, hogy saját jogrendszerük harmonizáljon az EU jogrendszerével. Teljesen nyilvánvaló, hogy ez a harmonizáció – *in concreto* jogközelítés – csak valamilyen tagállami jogi aktussal lehetséges. Ez a jogi aktus jellemzően új, tartalmában adekvát jogszabály megalkotásában manifesztálódik, de az is lehetséges, hogy az irányelvekben meghatározott célokkal ellentétes, már hatályos tagállami jogszabályt módosítja, részben, vagy egészben hatályon kívül helyezi.

Summa summarum, nem az irányelv szövegét „ültetjük” át a tagállami jogrendszerbe, hanem a tagállam saját jogrendszerében köteles biztosítani az irányelvekben foglalt célok megvalósításának jogszabály(ok) általi biztosítását, végrehajtását.

„Átültetésről” legfeljebb akkor beszélhetnénk, ha semmi több nem történne, mint az irányelv szövegének magyar jogszabálykénti „kihirdetése”.

Az „átültetés” egyébiránt egészen mást jelent tartalmilag amint azt az alábbiakban is igyekszem bizonyítani. Etimológiailag ugyanis a magyar nyelv értelmező szótára szerint az „átültetés” valamely dolognak – jellemzően egy szerv vagy szövet – máshová való áthelyezését jelenti, ezt azonban már „*transzplantációnak*” hívják.⁹

Eddigi fejtegetéseim alátámasztására vizsgáljunk meg egy összehasonlító terminológiát.

1.1. Etimológia, szótározás, média/szakirodalom szóhasználatai:

A nagy angol-magyar szótár és jogi szakszótárak szerint is az „átültetés”-t implementation-ként határozzák meg. A német-magyar nagyszótár szerint az umsetzen/Umsetzung kifejezések sokféle jelentése közül leginkább az „átalakulás” vagy „áthelyez” kifejezés értelmezhető az „átültetés” valódi tartalmaként.¹⁰

A Dictionary of Law szerint az implementáció (implementation): The process of bringing any piece of legislation into force. EU directives which are not directly applicable (see community legislation), are implemented at national level by member states by Act of Parliament or regulation. In the UK this may be done by statute or by statutory instrument or regulation.¹¹

Ami a szakirodalmat illeti: Öhlinger/Potacs – álláspontom szerint helyesen – állapítja meg, miszerint: az EU (EGK, EK) szabályok tagállamok általi végrehajtása (Durchführung) irányelvek esetén az un. közvetett végrehajtás (Vollzug) körébe tartoznak, s az EU BÍ-

⁹ Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó. Transzplantáció: fn Orvos vmely szövet v. szerv átültetése (lat.) ugyanilyen értelemben BAKOS FERENC: *Idegen szavak és kifejezések kéziszótára: transzplantáció, transzplantálás lat, biol szövet- v. szervátültetés*

¹⁰ Implementation, implementing fn megvalósítás, végrehajtás, kivitelezés, teljesítés. *Az Európai Unió Hivatalos Kifejeztára* angol-magyar-francia-német MorphLogic-SZAK Kiadó, 2004. Implementation (JOG) (See also: application HU végrehajtás FR transposition application mise en oeuvre DE Umsetzung, Anwendung. Az Umsetzung, Anwendung tartalmi magyarázatáról”die Regelungen einer Richtlinie nicht automatisch an die Stelle der nationalen Rechtsvorschriften treten, sondern dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ihr nationales Recht an die Gemeinschaftsbestimmungen anzupassen.” FÜLÖP GÁBOR: *Az Európai Unió intézményrendszere és jogi terminológiája*. Német nyelven, 48. p. Német-magyar nagyszótár, 1998. 1604. p.

¹¹ *A Dictionary of Law fifth edition* Edited by ELIZABETH A. MARTIN, Oxford New York Oxford University Press, 2002. 242. p.

róságára is hivatkozva hangsúlyozza, hogy az irányelvek végrehajtása nem egyszerűen az irányelv szövegének átvétele/áthelyezése (Umsetzung), hanem a címzett tagállamoknak az irányelvek végrehajtását biztosító belső jogi jogszabályok megalkotása, amelyek biztosítják az abban meghatározott cél(ok) elérését, érvényesülését.¹²

Hazai szakirodalmunkban, médiaszövegekben s nem melleleg jogszabályi szövegekben nem ritkán az EU-s jogszabályok (alapvetően az irányelvek) „átültetésével” találkozunk.¹³ Ez annál inkább is szembetűnő, mivel az „átültetés” tartalmát helyesen interpretálják, anélkül azonban, hogy mérlegelnék, vajon az „átültetés” kifejezés valóban kifejezi-e a címzett tagállamra háruló (jogalkotási, végrehajtási) kötelezettséget.

Tekintve, hogy a magyar nyelvben (tudomásom szerint is) nem létezik olyan egyetlen szó, amely körülírás nélkül is kifejezné az „átültetés” valódi tartalmát, így – amint erre már utaltam – egyes szerzők pl.: inkább az implementáció vagy más kifejezésekkel is operálnak.¹⁴

(Megjegyzem: általában nem vagyok híve az idegen szavak magyar nyelvbe történő honosításának, de ha nincs frappáns magyar megfelelője, még mindig szerencsésebb, mint egy nem adekvát magyar kifejezés használata.) Lehetséges persze az is, hogy egy idegen jogi *terminus technicus* eleve idegen nyelvű változatában válik (a világ legtöbb államában) általánosan ismertté, elismertté, mint például a *soft law* és nem is indokolt erőltetni az állam hivatalos (esetünkben magyar) nyelvében való kifejezés keresését.

Ultima ratio-ként hadd hivatkozzak Kecskésnek – az általam is helyeselt – az irányelvek végrehajtására vonatkozó kötelezettségzegések (az irányelvekkel ellentétes tagállami pozitív vagy negatív mulasztásos) aktusok stb. összefoglalására.

E szerint: az irányelvekben meghatározott célok elérésének eszközei, módszerei jogelleneseknek minősülnek az alábbi esetekben:

- „A rendeletek „honosításával” kapcsolatos jogsértések”
- „A közösségi jogot sértő nemzeti jogalkotás”
- „A dereguláció elmulasztása”
- „Az EK Szerződés megsértése a tagállam közigazgatási szerveinek tevékenységével”
- „Az EK Szerződés megsértése a tagállam bíróságainak tevékenysége során”
- „Magánszervezetek tevékenysége is megalapozhatja a tagállam felelősségét”

Természetesen a legalapvetőbb kötelezettségzegésről akkor beszélhetünk, ha a tagállam egyáltalán nem tesz semmilyen intézkedést az irányelvek végrehajtása érdekében!

Álláspontom szerint ezekből is következik, hogy nem egyszerűen „átültetési” kötelezettségre van a címzett tagállamnak, hanem az irányelvekben foglalt célok megvalósítása, annak végrehajtási kötelezettsége érdekében manifesztálódó adekvát állami intézkedések *megfelelő szintű* megtételéről.¹⁵ Az irányelvek megfelelő szintű átvételéről/végrehajtásáról akkor beszélhetünk, ha az megfelel az Európai Bíróság által meghatározott hármas követelménynek. E szerint: „...olyan jogforrásban kell a direktívákat átvenni, amely általános, kötelező erejű és effektív”¹⁶

¹² Lásd: THEO ÖHLINGER – MICHAEL POTACS: *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*. 108–109. pp.

¹³ *Törvényekben* való megjelenéseket lásd pl.: 1996. évi LVII. tv. 95/A § a); 2008. évi XLVII. tv. 54. § a); 2009. évi CLXII. tv. 22. § (1), 2007. évi CXXX. tv. 33. cikk (5); 2008. évi LXXVII. tv. 5. cikk (2) a);

¹⁴ Lásd 7. számú lábjegyzet

¹⁵ Részletesen lásd: KECSKÉS im. 422–430. pp.

¹⁶ OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 3. CompLex. 3084. p.

2. Hová „ültetnénk” át?

Kétség sem fér ahhoz, hogy a tagállam saját jogrendszerébe¹⁷ az EU (EGK, EK) un. másodlagos (szekundér) jogforrásai közül a rendeletek és az irányelvek között az egyik alapvető különbség abban áll, hogy a rendeletek automatikusan valamennyi tagállam saját jogrendszerének részévé válnak, azokat „átültetni” nem csupán nem kell, hanem – semmiféle jogtechnikával pl. transzformációval – nem is szabad. Nem szükséges, sőt tilos, hogy az EU (EGK, EK) rendeletei tagállamon belüli jogalkotás látszatát keltse.¹⁸ A rendeleteknek ez a sajátossága fel sem vet(het)i az „átültetés” kérdését/lehetőségét. Ezzel szemben az irányelvek – egyebek között – éppen abban különböznek a rendeletektől, hogy ez utóbbiak mint jogharmonizációs eszközök ténylegesen jogegységesítést jelentenek. Ezek (mármint a rendeletek) ugyanis minden tagállam jogrendszerében teljesen azonos szöveggel/tartalommal jelennek meg, s a tagállamok részéről – ritka kivételtől eltekintve – még végrehajtási szabályok megalkotását sem teszik lehetővé azaz *self-executing* jellegűek.¹⁹

Az irányelveknél ennek éppen az ellenkezőjéről van szó! Az irányelvek mint a jogharmonizáció tipikus eszközei „csupán” a jogharmonizáció „lazább”/lágyabb eszközei,²⁰ a tagállamok jogrendszerének az EU (EGK, EK) egyébként *sui generis* jogrendszeréhez (és persze a többi tagállam saját jogrendszeréhez is) való közelítését jelentik. Azaz, az irányelvekben meghatározott célok eléréséhez szükséges belső jogi szabályozás kötelezettségét. Erre tekintettel is levonható az a következtetés, hogy nem „ültetjük” át az irányelveket, azaz, ellentétben a rendeletekkel, a tagállami jogalkotói/közigazgatási aktusok, azok tartalma, formája nem lesz azonos az érintett (címezett) tagállamokban. Ha ugyanis ez nem így lenne és csupán az irányelvek szövege válna a tagállami jogrendszer részévé, akkor a rendeletekhez hasonló jogegységesítésről kellene beszélni, ami viszont az irányelvek jogi természetével sem lenne összeegyeztethető.

Az irányelvek „átültetése” tehát nem más, mint, hogy a tagállam saját jogi aktusa válik a saját jogrendszerének részévé. Az egy más kérdés, hogy ezen államon belüli jogi aktus nem csupán tartalmában, hanem alaki értelemben vett jogforrási jellegében²¹ is megfelelően az irányelvek végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeknek.

Rövid összegzésként hangsúlyozni kívánom, hogy az irányelvek „átültetése” a szó etimológiai értelmében is, de elsősorban tényleges, lényegi tartalmát tekintve nem fejezi ki annak valódi értelmét.

¹⁷ A jogrendszer: „valamely állam hatályos joga, jogszabályainak összessége; az adott, elfogadott, kihirdetett joganyag s ennek belső elrendeződése” Jogi lexikon KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 1999. 312. p. Nagy Károly utalva az állam és jogelméletben elterjedt nézetre a következő definíciót adja: „jogrendszer alatt az egyes történelmileg előfordult és előforduló államok adott pozitív jogi szabályainak összességét, vagyis érvényes jogszabályok konkrét rendszerét értjük” (kiemelés az eredetiben) A Creifelds féle jogi szakszótár tömören határozza meg a jogrendszer fogalmát: „Recht im objektiven Sinne ist die Rechtsordnung, d.h. die Gesamtheit der Rechtsvorschriften”

¹⁸ Lásd: Case 39/72 Commission v. Italy idézi KECSKÉS im 610. p.

¹⁹ Ilyen kivétel pl. a 270/2009. (XII. 1.) Korm. rendelet 17. § vagy az 1999. évi LXXXIV. törv. 43. § (3) bek. A *self-executing* jellegéről lásd.: BODNÁR LÁSZLÓ: im 103–113. pp.

²⁰ Vö. FÜLÖP GÁBOR im. 48. p.

²¹ Az alaki értelemben vett jogforrás a jogszabály megjelenési formája (pl.: törvények, rendeletek). Ilyen értelemben lásd.: NAGY KÁROLY im. 37. p.

Azt tartanám helyesnek, ha az „*irányelvek átültetése*” helyett egységesen az „*irányelvek végrehajtása*”, esetleg az „*irányelvek átvétele*” kifejezést használnánk a magyar szak- és köznyelvben is.

Ez irányú javaslatom/véleményem szerencsésen találkozik az utóbbi években az „átültetés”-re vonatkozó, a magyar jogszabályokban megjelenő formulával, miszerint: a magyar jogszabály xy sz irányelvnek való *megfelelést* szolgálja (saját kiemelésem).²²

LÁSZLÓ BODNÁR

HOW WILL THE EU-DIRECTIVES BE „TRANSPLANTED” INTO THE HUNGARIAN LEGAL SYSTEM?

(Summary)

This paper examines and criticizes a Hungarian legal expression: „átültetés” (in English: transplantation). The word „átültetés” is an incorrect translation of the word implementation, i.e. implementation of EU-directives into domestic legal systems. According to the author’s point of view, the Hungarian expression „átültetés” – in spite of the fact this phrase is widely used in practice – cannot be considered correct. The meaning of the word „átültetés” in both everyday and legal terminology is transplantation! Regarding this fact, it would be more appropriate to use another, better expression, for example: „átvétel” or „végrehajtás” or simply „implementálás” in order to adequately translate the expression: implementation.

²² Lásd. pl.: 219/2011. (X. 20.) Korm. rendelet 48. § vagy 354/2012. (XII.13.) Korm. rendelet 8.§.