

LUKÁCSI TAMÁS*

AZ *ULTIMA RATIO* ELVE AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN

A tanulmány azt vizsgálja, hogy mi a státusza az ultima ratio elvének az EU jogában. A terrorizmus és a gazdasági válság árnyékában társadalmi elvárásként jelenik meg a közhatalom felé a nagyobb személyes biztonság. Ezzel párhuzamosan az EU erős jogalkotási hatásköröket kapott a büntetőjog terén a Lisszaboni Szerződéssel, és az e Szerződés hatályba lépését követő öt éves átmeneti időszak lejártával megnyílt az EU Bíróságának lehetősége az összes uniós büntetőjogi aktus jogszerűségének felülvizsgálatára. A szerző amellett érvel, hogy az ultima ratio olyan elv az EU elsődleges jogában, amely keretek közé szorítja az uniós jogalkotó hatáskörét a büntető anyagi jogszabályok elfogadására. Ez nem csak a Szerződések szövegének és szerkezetének elemzéséből következik, hanem a jogalkotásban hatáskörökkel rendelkező uniós intézmények gyakorlatából és a jogilag nem kötelező állásfoglalásaiból is. Mindezek arról tanúskodnak, hogy az intézmények ismerik – és igyekeznek is követni – a közös európai hagyományt, mely szerint a büntetőjog hivatása nem az, hogy egy modern „crime control industry” energiahordozója legyen, hanem hogy végső eszköz, „zárókő” legyen a jogi felelősség rendszerében.

„A modern társadalmakban a bűnözés legnagyobb veszélye nem maga a bűnözés, hanem az, hogy az ellene folytatott harc totalitárius irányba mozdíthatja el a társadalmakat.”¹

1. BEVEZETÉS

Az *ultima ratio (regis)* a nyugati világ alkotmányos rendszereiben ismert elv, amely szerint a büntetőjog végső eszköz a jogi felelősség rendszerében,² a büntetőjogi szankció pedig a jogi szankciók rendszerének záróköve. Azt kívánja meg a jogalkotótól ez az elv, hogy csak akkor nyúljon a kriminalizáció eszközéhez, amikor empirikus adatok fényében minden más fellépés elégtelen a társadalom érdekeinek védelmére, és hogy mindig fontolja meg alternatív, a büntetőjognál enyhébb beavatkozás lehetőségét is, mint például a közigazgatási jog vagy az adóztatás.³

* PhD, az Európai Parlament jogi szolgálatának tagja, 1047 Brüsszel, rue Wiertz 50. A tanulmányban kifejtett gondolatok kizárólag a szerző személyes véleményét tükrözik.
E-mail: tamas.lukacsi@ep.europa.eu.

¹ Niels CHRISTIE: *Crime Control as Industry – Towards Gulags, Western Style* (London: Routledge 2000) 15–16.

² Az angol nyelvű szakirodalom *last resort principle* néven is utal rá.

³ A közelmúlt szakirodalmából lásd különösen az alábbi műveket: Jannemieke W. OUWERKERK: „Criminalisation as a Last Resort: A National Principle Under the Pressure of Europeanisation?”

Milyen jogi fegyverekkel éljen az állam a káros társadalmi jelenségekkel szemben? Egyáltalán, mely jelenségekkel szemben kell az államnak fellépnie, és melyek azok, amelyek helyteleníthetők ugyan, de nem szükséges ellenük állami eszközökkel küzdeni? Ősi kérdések ezek, és a jogtörténetben különböző válaszok születtek rá.

Az ókori római jogászok például a magánjogi eszközök alkalmazása felé hajlottak. Ennek a hozzáállásnak iskolapéldája a SC Macedonianum, melyre a hagyomány szerint az adott alapot, hogy egy Macedo nevű tékozló aranyifjú – akit hitelezői szorongattak – megölte apját. Hasonló súlyú, erkölcsileg felháborító esetekről ma is hallhatunk.⁴ Annak idején a római senatus egy új magánjogi szabállyal válaszolt Macedo büntetvére: a *filius familias* részére folyósított pénzkölcsön az apa halála után sem volt peresíthető. Így tehát a senatus „egy zseniális magánjogi megoldással küzdött le két olyan káros jelenséget (az aranyifjúk tékozlását és az ezzel kapcsolatos uzsorakölcsönöket), amelyekre a modern törvényhozó esetleg inkább adminisztratív vagy egyenesen büntetőjogi szankciókkal reagálna”.⁵

A SC Macedonianum példája arra mutat rá, hogy mennyire az adott társadalom kultúrájának és jogérzékének a függvénye az emberi bűnre adott jogalkotói válasz.⁶ Ebben a tanulmányban a téma egy szűkebb és aktuálisabb vonatkozását dolgozom fel. Azokat a támpontokat keresem, amelyek segítségével kijelölhető az *ultima ratio* elvének szerepe az Európai Unió (EU) jogában.

A következő részben néhány általános gondolatot fogalmazok meg a büntetőjog legitimitásáról, az *ultima ratio* elvéről és az azt érő kihívásokról, amelyek adott esetben a túlzásba vitt kriminalizációban jelennek meg. Ezt követően a 3. részben ismertetem az EU büntetőjogi hatásköreivel és gyakorlásukkal kapcsolatos elsődleges jogi rendelkezéseket és az EU Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) joggyakorlatát. Ezek után a 4. részben azt vizsgálom, hogy miként viszonyulnak az EU-nak a jogalkotásban részt vevő intézményei az *ultima ratio* elvéhez, milyen állásfoglalásokat fogadtak el a témában, és hogyan éltek a gyakorlatban büntetőjogi hatásköreikkel a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta. Az 5. részben a szakirodalom segítségével megkísérlem összefoglalni az *ultima ratio* tételes jogi alapjait az EU jogában, és felvázolom azt a tesztet, amelyet álláspontom szerint alkalmazni kellene az uniós anyagi büntetőjogi jogszabályok jogszerűségének bírósági felülvizsgálata során.

New Journal of European Criminal Law 2012/3–4. 229; Sakari MELANDER: „Ultima Ratio in European Criminal Law” *European Criminal Law Review* 2013/1. 45–64; Jacob ÖBERG: „Do We Really Need Criminal Sanctions for the Enforcement of EU Law?” *New Journal of European Criminal Law* 2014/3. 383; Andrew SIMESTER [et al.]: *Simester and Sullivan’s Criminal Law – Theory and Doctrine* (Oxford: Hart Publishing 2010) 652; Douglas HUSAK: „The Criminal Law as Last Resort” *Oxford Journal of Legal Studies* 2004/2. 207–235.

⁴ Gyakori tapasztalat, hogy a felháborító esetek után még aznap kamera elé állnak a jogalkotók, és megígérik, hogy szigorítani fogják a Btk.-t, súlyosabb szankciókat vezetnek be, minősített esetté teszik a cselekményt, stb. Mindez attól függetlenül történik, hogy a cselekmény adott esetben már régóta súlyosan büntetendő.

⁵ FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 1996) 241.

⁶ Az állami büntetőhatalom gyakorlásának módja és az adott társadalom kultúrájának és erkölcsi-einek kapcsolatáról bőséges anyag található az alábbi műben: CHRISTIE (1. l.).

A téma időszerűségét általánosságban az adja, hogy az utóbbi években – különösen a 2001. szeptember 11-i és az azt követő londoni, madridi, párizsi terrortámadások hatására – a személyes biztonsággal kapcsolatos aggodalmak mindennapjaink részévé váltak, és ezzel párhuzamosan az EU széles jogalkotási hatásköröket kapott a büntetőjog terén. Ehhez járul egy kevésbé ismert konkrét fejlemény: 2014. december 1-jén lejárt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől számított öt éves átmeneti időszak.⁷ Ezen időszak alatt a régi harmadik pillérben, tehát a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén elfogadott jogszabályok kapcsán a Bíróság hatásköre erősen korlátozott volt.⁸ Előzetes döntéshozatali kérelemmel például csak azok a tagállamok fordulhattak a Bírósághoz, amelyek ezt a hatáskörét kifejezetten elfogadták.⁹ Ezek a korlátozások most megszűntek, amelynek hatására ezen a téren bőségesebb esetjogra lehet számítani a jövőben. Adott tehát a társadalmi várakozás a nagyobb biztonságra, adottak az EU jogalkotási hatáskörei és adott a Bíróság lehetősége az elfogadott büntetőjogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatára. Mi a helye ebben a kontextusban az *ultima ratio* elvének?

2. ULTIMA RATIO VAGY TÚLZOTT KRIMINALIZÁCIÓ?

A büntetőjog legitimitásának egyetlen igazi forrása a demokratikus közösség általi ratifikáció; ahogyan a magyar közjog nagy klasszikusa a reformkorban megfogalmazta:

„A büntető hatalom [...], mely által a természettől egyenlőnek alkotott ember önszemélyét mások ítéletének alája veté, csupán és egyedül csak társaságos egyesületből veszi eredetét, s csak az összes status nevében, s egyedül az által gyakorolható, kit e végre a status megbízott.”¹⁰

Bizonyos tetteinkért a szabadságunkkal vagy a vagyonunkkal felelünk. Adott esetben ezek a tettek csak ránk nézve károsak vagy veszélyesek, mégis felléphet ellenük a közhatalom.¹¹ Jogszerű, de súlyos sérelmet szenvedhetünk tehát a másoknak vagy magunknak okozott sérelemért. Ezek a súlyos következmények azonban nem

⁷ Az átmeneti rendelkezésekről szóló (36.) jegyzőkönyv 10. cikkének (1) és (3) bek.-e.

⁸ A „Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke szerinti hatáskörei nem alkalmazhatók, az Európai Unióról szóló szerződésnek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt hatályos változata VI. címében az Európai Unió Bíróságára ruházott hatáskörök pedig változatlanok maradnak abban az esetben is, ha azok elfogadására az Európai Unióról szóló szerződés korábbi 35. cikke (2) bekezdésének értelmében került sor.”

⁹ Csak 18 tagállam tett ilyen elfogadó nyilatkozatot.

¹⁰ Deák Ferenc 1836. március 17-i országgyűlési beszéde a földesúr büntető hatóságáról, in FERENCZI Zoltán (szerk.): *Deák Ferencz válogatott munkái* (Budapest: Lampel 1905) 54.

¹¹ Pl. a biztonsági öv bekapcsolásának elmulasztása vasárnap reggel egy üres falusi úton, ahol 30 km/h a sebességkorlátozás nem veszélyeztet senkit, csak – enyhe mértékben – magát az autó vezetőjét, mégis államilag tiltott magatartásról van szó.

önkényesen fenyegetnek minket, hanem olyan szabályozott, garanciákkal körülbástyázott formában, amelynek forrása mi magunk – a végső politikai szuverén – vagyunk, és amely kizárólag a demokratikus önkifejezés intézményeiben kerülhet kialakításra (*nullum crimen sine lege parlamentaria*).¹² A politikai közösség első, természetes reakciója a büntetvel szemben a vérbosszú. Ezek az ösztönök azonban jórészt intézményes csatornákba szorultak, és a vérbosszút felváltotta a társadalom rosszállásának kifejezésére szolgáló intézményes forma: a büntetőjog. Ebben az értelemben a büntetőjog úgy viszonyul a bosszúállás szenvedélyéhez, miként a házasság a nemi vágyhoz.¹³

A párhuzam távoli, de nem alaptalan. Miként elő van írva, hogy egyszerre hány, milyen idős és milyen nemű személlyel lehet házasodni, úgy a büntetőjog használatának is vannak alkotmányos korlátai. A büntetőjog nem a közvetlen vérbosszút szolgálja. Nem arra találták ki, hogy az állam azonnal bevesse, amint valaki gaztettet követ el. Ezt a jogterületet a demokratikus jogállamok hagyományosan takarékosan és óvatosan használták, és igyekeztek elkerülni, hogy a társadalmi problémákat elsősorban kriminalizációval kezeljék.¹⁴ A büntetőjog ezen alkotmányos korlátjának a kifejeződése az *ultima ratio* elve.

Mi ennek az elvnek a státusza? Az egyik álláspont szerint az *ultima ratio* elve a jogalkotó hatáskörét is korlátozó alkotmányos elv.¹⁵ Egy másik álláspont szerint inkább hagyományról kell beszélni.¹⁶

Valójában az *ultima ratio* jogi státusza jogrendszerenként változó. Ennek a tanulmánynak nem tiszte jog-összehasonlító elemzést végezni, hiszen tárgya az *ultima ratio* helye az EU mint szupranacionális entitás jogában. A bevezető gondolatok között érdemes azonban megemlíteni, hogy a magyar Alkotmánybíróság (AB) több esetben is foglalkozott ezzel az elvvel, elsőként a közösség elleni izgatás tényállásának alkotmányosságáról szóló határozatában [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.]. A Btk 269. §-a alkotmányosságának megítélésénél azt vizsgálta meg, hogy elkerülhetetlenül szükséges-e a véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozása a tényállásban leírt magatartások esetén, illetve hogy a korlátozás

¹² Az EU intézményi rendszerében is garanciális szabály az Európai Parlament részvétele a büntetőjogi jogalkotásban. A demokratikus népképviselőnek a szupranacionális intézményi rendszerben elfoglalt helyével foglalkozó esetjog az 1980-as évekig nyúlik vissza: lásd *Roquette Frères kontra Tanács* ítélet, 138/79, EU:C:1980:249, 33. pont. „A Szerződés 43. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében és a Szerződés egyéb hasonló rendelkezéseiben előírt konzultáció az az eszköz, amely lehetővé teszi a Parlament számára, hogy ténylegesen részt vegyen a közösségi jogalkotási eljárásban. Ez a hatáskör a Szerződés által elérni kívánt intézményi egyensúly lényegi eleme. Noha korlátozott mértékben, e hatáskör közösségi szinten azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi, amely szerint a *nép a képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalom gyakorlásában*. Ezért a Szerződés által előírt esetekben a Parlamenttel folytatott konzultáció olyan lényeges eljárási szabálya, amelynek figyelmen kívül hagyása az adott jogi aktus semmisségét eredményezi.” (Kiemelés tőlem – L. T.)

¹³ Oliver W. HOLMES: *The Common Law* (New Orleans: Quid Pro Quo Books 2010) 41.

¹⁴ A teljesség igénye nélkül lásd az alábbi munkákat: SIMESTER (3. lj.) 637; BELOVICS Ervin [et al.]: *Büntetőjog I. – Általános rész* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 78.

¹⁵ Lásd ebben az értelemben pl. MELANDER (3. lj.) 52.

¹⁶ Ezen az állásponton van pl. NILS JAREBORG: „Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio)” *Ohio State Journal of Criminal Law* 2004/2. 522.

megfelel-e az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt célhoz a büntetőjog eszköztárával általában – és ezen belül az adott büntető tényállás – szükséges és megfelelő-e. Mindezek alapján az AB arra a következtetésre jutott, hogy a közösség elleni izgatás tényállása alkotmányellenes. A határozatban az *ultima ratio* elvét a törvényhozót is kötő alkotmányos elvként fogalmazta meg:

„A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az *ultima ratio*. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek. Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszköztárat csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges.”¹⁷

Az AB a rémhírterjesztés tényállása alkotmányosságának vizsgálata kapcsán azt állapította meg, hogy a büntetőjogi legalitásnak az AB gyakorlatában következetesen érvényesülő elve szerint a bűncselekménnyé nyilvánításnak és büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokok kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és *végző soron igénybevettnak* kell lennie [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87.]. Egy másik határozatában az AB azt fejtette ki, hogy a büntetőjognak nem feladata az alkotmányos értékek átfogó védelme, hanem csupán az, hogy ezen értékeket a különösen súlyos sérelmekkel szemben védje. „A büntetőjogi eszköztár *ultima ratio* szerepe kétségtelenül azt jelenti, hogy akkor alkalmazandó, ha más jogági eszközök már nem elegendők” [18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117.].¹⁸

A hazai alkotmánybírói gyakorlatban is tükröződő elméleti álláspont azonban csak egy a sok közül. Egy másik megközelítés szerint az *ultima ratio* esetén nem jogi, hanem hagyományá vált morális korlátról beszélhetünk: olyan büntető jogalkotási etikáról, amely a jogállami ideológia részének tekinthető.¹⁹ Nils Jareborg például azt javasolja, hogy az *ultima ratio* elvét érdemes egy olyan meta-elvként értelmezni, amely a kriminalizáció elvei közötti eligazodást segíti.²⁰ Ezeket az elveket három csoportba sorolja. Az elsőbe a büntetőjogi relevanciával (*penal value*) kapcsolatos elvek tartoznak, melyek annak értékelésére szolgálnak, hogy mi szól az adott magatartás kriminalizációja mellett, vagyis az egyének vagy a közösség mely értékeit vagy érdekeit sérti a tett, és mennyire súlyos vagy helytelenítendő ez

¹⁷ A határozat IV. 4. pontja.

¹⁸ Lásd hasonló értelemben a német szövetségi AB gyakorlatát, pl. 2 BvR 392/07, 35.

¹⁹ Lásd pl. JAREBORG (16. lj.) 522.

²⁰ JAREBORG (16. lj.) 521–534.

a sérelem. A második kategória a hasznossági elvek (*utility*) csoportja, melyek arra keresik a választ, hogy mi a leghatékonyabb, legolcsóbb, legjobban végrehajtható megoldás, van-e a büntetőjoghoz képest kevésbé drasztikusan beavatkozó jogterület, mellyel a probléma szabályozható. Végül az emberiség (humanity) megfontolásokat foglalja csokorba, vagyis annak értékelését, hogy mely megoldás felel meg leginkább az arányosság elvének, melyik az, amelyik kellőképpen védi az áldozatok jogait, de amely figyelembe veszi, hogy a tettes is ember. Ezen elvek között segíthet eligazodni az *ultima ratio*, amely kétféle szerepet is betölthet: a kriminalizáció szükségessége mellett, de ellene szólhat. Ha egy magatartás büntetőjogi relevanciája nagyon magas (például terrorizmus, szándékos emberölés), akkor a hasznossági és az emberiség megfontolásoknak háttérbe kell szorulniuk. Minél alacsonyabb azonban ez a relevancia, annál inkább teret kaphatnak a kriminalizáció ellen szóló érvek, és előtérbe kerülhetnek a hasznossági és emberiség megfontolások.

Bárhogy minősítsük is az *ultima ratio* státuszát, megfigyelhető, hogy kihívások érik az utóbbi évtizedekben. Tanúi lehetünk a büntetőjog egyfajta inflációjának.²¹ Ennek a jelenségnek az okai sokfélék, és feldolgozásuk nem is tartozik e tanulmányra. Nyilvánvalóan szerepet játszik benne a félelem, amely egyre inkább a társadalom mindennapjainak részévé válik a terrorizmus és gazdasági válság árnyékában. De a civilizációs okokon túl figyelembe kell venni azt a kísértést is a politikusok számára, hogy egy büntetőjogi módosításnak nincsenek azonnal jelentkező költségei, azonban általában népszerű és gyorsan elfogadható intézkedés. Ennek eredménye lehet a túlzott kriminalizáció, vagyis a büntetőjogi igazságszolgáltatás erejével való visszaélés, amely felhigítja e jogterület hagyományos morális tekintélyét.²²

Érdemes itt kitérni Erik Luna 2005-ben megjelent tanulmányára, mely szerint az Egyesült Államokban, a számos szövetségi állami bűncselekményen túl, mintegy négyezer szövetségi bűncselekmény van hatályban. Ezek közül több is elbukik – nemcsak az *ultima ratio* – hanem a nevetségességi teszten is (*laugh test*).²³ Indianában például tilos madarakat és nyulakat befesteni; Massachusettsben büntetendő a fészkelő galambok ijesztgetése; a fővárosban nem szabad reklámot elhelyezni az amerikai zászlón, reklámon sem szabad a zászlót feltüntetni, de még az sem megengedett, hogy valaki engedély nélkül felhasználja „*Smokey Bear*” figuráját. Kentuckyban bűncselekmény hüllők mutogatása vallásos szertartások során; Salt Lake City polgárai pedig azért is börtönbe kerülhetnek, ha nem visznek vissza egy könyvtári könyvet.

Luna amellet foglal állást, hogy az efféle, a büntetőjog morális tekintélyét kilúgozó jogalkotási dömping helyett a büntetőjogi szankciókat azokra a magatartásokra és szubjektív tudati elemekre kellene tartogatni, melyek az áldozatok vagy az

²¹ Ezen az állásponton van pl. JAREBORG (16. lj.) 523; SIMESTER (3. lj.) 649; Jean PRADEL: *Droit pénal comparé* (Paris: Dalloz 32008) 800.

²² Lásd pl. az alábbi szerzők megfigyeléseit: Erik LUNA: „The Overcriminalization Phenomenon” *American University Law Review* 2005/54. 703–743; Douglas HUSAK: *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press 2008) 231; Andrew ASHWORTH: „Is the Criminal Law a Lost Cause?” *Law Quarterly Review* 2000/2. 225–256; William J. STUNTZ: „The Pathological Politics of Criminal Law” *Michigan Law Review* 2001/3. 505–600.

²³ LUNA (22. lj.) 704.

egész közösség számára oly elítélendők vagy károsak, hogy az indokolja a társadalom rosszállásának hivatalos kifejezését és a tettes szabadságának megvonását.²⁴ Luna néhol szórakoztató elemzésénél sötétebb képet fest a túlzott kriminalizációról Nils Christie könyve, amely szerint az Egyesült Államokban egy évi kétszáztiz milliárd dollárt felemésztő valóságos iparág alakult ki (*crime control industry*).²⁵ Ez az iparág a jogrendszerben lassan végbemenő csendes forradalom terméke, amely – a modern társadalmak szofisztikált technológiai és szervezési képességével karöltve – képes lehet a totalitarizmus új csíráinak elültetésére is. Nyilván nem mindenki fogadja el ezt a diagnózist, nehéz azonban cáfolni Christie azon meglátását, hogy a büntető igazságszolgáltatás jelenkori útja a társadalom morális elvárásainak rituális önkifejezésétől a menedzseri hatékonyság keresése felé mozdult el.²⁶

3. BÜNTETŐJOGI HATÁSKÖRÖK AZ EU JOGÁBAN: ELSŐDLEGES JOG ÉS ESETJOG

3.1. ELSŐDLEGES JOG

Az EU elsődleges jogában a főbb anyagi büntetőjogi jogalapokat az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 83. cikke tartalmazza. A cikk (1) bekezdése határozza meg azt a tíz „euro-bűncselekményi” területet, ahol az EU szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegük vagy hatásuk miatt több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.²⁷ A (2) bekezdés arra hatalmazza fel az uniós jogalkotót, hogy szabályozási minimumokat állapítson meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan abban az esetben, ha valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának *eredményes* végrehajtásához *elengedhetetlen* a tagállami büntetőjogi rendelkezések közelítése.

A fő különbség tehát a két jogalap között, hogy a (2) bekezdés esetében léteznie kell egy, az uniós jog által korábban már harmonizált területnek, ahol elengedhetet-

²⁴ LUNA (22. lj.) 713. Nem csak Luna véli így, hanem Ferenc pápa is ebben a szellemben beszélt az *International Association of Penal Law* tagjaihoz 2014. október 23-án, lásd <https://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2014/october>.

²⁵ Lásd CHRISTIE (6. lj).

²⁶ Lásd pl. a European Criminal Bar Association 2014-es állásfoglalását: *ECBA Plea to EU Politics: Follow the Rule of Law – Human Rights Should Not Be Negotiable*, különösen a 3. pontot. A 6. pont az *ultima ratio* elvét a büntetőjog egyik legitímációs forrásként jelöli meg, http://www.ecba.org/extdocserv/20141106_ECBA_PresumptionOfInnocence.pdf.

²⁷ Ezek a bűncselekményi területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. Meg kell jegyezni, hogy ez a lista elvben nem zárt, hiszen a Tanács – egyhangúlag, az Európai Parlament egyetértését követően – határozhat úgy, hogy újabb bűncselekményi területeket ad hozzá. Erre azonban a gyakorlatban kicsi az esély.

len a büntetőjog alkalmazása annak érdekében, hogy az adott szakpolitikát eredményesen hajtsák végre. Az (1) bekezdés esetében ilyen mögöttes területre nincsen szükség; a büntetőjogi hatáskör gyakorlásának az a feltétele, hogy az adott cselekmény a felsorolt bűncselekményi területek körébe tartozzék. Az *ultima ratio* elvének vizsgálata szempontjából a (2) bekezdés izgalmasabb. Az euro-bűncselekmények ugyanis olyan területeket érintenek, ahol kevés kétség fér a tiltani kívánt magatartások büntetőjogi relevanciájához (például terrorizmus, szervezett bűnözés). A (2) bekezdés szerinti büntetőjogi harmonizáció azonban elvileg a belső piaci szabályok hatékonyságát hivatott biztosítani, így itt szükség lehet annak az értékelésére, hogy szükséges-e a kriminalizáció, vagy esetleg kevésbé drasztikus – például közigazgatási vagy polgári jogi – jogkövetkezmények kilátásba helyezésével is elérhető a kívánt cél.

Az uniós büntetőjog terén használható jogi aktusok típusát az EUMSZ egyetlen típusra, az irányelvre korlátozza. Ez független attól, hogy a 83. cikk (1) vagy (2) bekezdése szerinti kriminalizációról van-e szó. Az irányelv kötelező használata olyan garanciális szabály, amely figyelembe veszi a büntetőjog sajátos jellegét, érzékenységét, az alkotmányos rendben elfoglalt kivételes helyét. Az irányelvek ugyanis a rendeletnél nagyobb szabadságot hagynak a tagállamok számára a végrehajtás formáját és eszközét tekintve. Az esetjog értelmében pedig az irányelvek – önmagukban, a végrehajtásukra elfogadott nemzeti jogszabálytól függetlenül – nem alapozhatják meg az irányelv rendelkezéseit megsértő személyek büntetőjogi felelősségét, illetve nem súlyosbíthatják felelősségüket.²⁸

Meg kell említeni az EUMSZ 325. cikkét, amely *lex specialis*-nak tekinthető a 83. cikkhez képest. Ez a cikk az Unió pénzügyi érdekeit sértő tevékenység elleni küzdeletről rendelkezik, és előírja, hogy a tagállamoknak e cél érdekében ugyanazokat az intézkedéseket kell megtenniük, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek.²⁹ Ezen a jogalapon rendelet elfogadására is sor kerülhet.

Az elsődleges jog további releváns rendelkezése a 67. cikk (1) bekezdése, melynek értelmében az „Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait”. Ez a rendelkezés a büntetőjogi hatáskör korlátozásának tekinthető, akárcsak a szubszidiaritás és arányosság elve, melyeket az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének (3) és (4) bekezdése tartalmaz.³⁰

²⁸ Lásd a *Kolpinghuis Nijmegen BV* ítéletet, 80/86, EU:C:1987:431, és *Pretore de Salò kontra X* ítéletet, 14/86, EU:C:1987:275.

²⁹ A 325. cikkben említett intézkedések magukban foglalhatják a büntetőjogi szankciókat is.

³⁰ „(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. [...] (4) Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmaz, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”

Az EU büntetőjogi hatásköre az EUMSZ 2. cikkének (2) bekezdése szerinti megosztott hatáskör, vagyis ezen a területen mind az EU, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok azonban csak olyan mértékben gyakorolhatják ezt a hatáskörüket, amilyen mértékben az EU ezt a hatáskörét nem gyakorolta.

Ez az elsődleges jogi keret teret enged tehát mind a tagállamok politikai önrendelkezésének, mind annak, hogy az EU ezt az önrendelkezést egy bizonyos ponton korlátozza. A büntetőjogi jogalkotás mögött rejlő morális választás tehát továbbra is elsősorban a tagállamok polgárainak joga a saját alkotmányuk szerinti demokratikus önkifejezési csatornákon keresztül, de ennek az önrendelésnek a korlátja az uniós jogalkotó által a fent említett területeken gyakorolható büntetőjogi hatáskör. A két elv – önrendelés és korlátozás – között közvetít az arányosság elve,³¹ melynek értelmében az EU intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

3.2. ESETJOG

A Bíróság joggyakorlatában már a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt is felmerült az EU büntetőjogi hatáskörének kérdése. Valsamis Mitsilegas szerint az uniós fellépés és a kapcsolódó joggyakorlat ezen a téren három elv szerint csoportosítható: asszimiláció, funkcionalitás és dekriminalizáció.³²

Az asszimiláció elve értelmében a tagállami büntetőjog bizonyos kontextusban egy célhoz rendelt eszközként viselkedik, maga a cél pedig az uniós jogszabályok hatékonyságának biztosítása. A büntetőjog feladata tehát az, hogy az uniós (korábban: közösségi) jog hatékony érvényesülését ugyanúgy biztosítsa, mint a tagállami jog hatékonyságát. Következésképpen a tagállamoknak az uniós jog megsértését hasonlóképpen kell kezelniük, mint ahogyan a saját joguk megsértését kezelik: ha szükséges, akkor büntetőjogi szankciókkal. Az elv már a '70-es években megfogalmazást nyert az *Amsterdam Bulb* ügyben hozott ítéletben.³³ A Bíróság az ítéletben utalt a közösségi hűség elvére, melynek értelmében a tagállamoknak a Szerződésekből eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében meg kell tenniük a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.³⁴ Ennek a mikéntje azonban a tagállamokra van bízva, tehát olyan intézkedéseket választhatnak, amelyeket megfelelőnek ítélnék és ezek az intézkedések magukban foglalhatják a büntetőjogi szankciókat is.

³¹ Floris DE WITTE: „Sex, Drugs and EU Law: the Recognition of Moral and Ethical Diversity in EU Law” *Common Market Law Review* 2013/6. 1545–1578.

³² Valsamis MITSILEGAS: „From Overcriminalisation to Decriminalisation – the Many Faces of Effectiveness in European Criminal Law” *New Journal of European Criminal Law* 2014/3. 416–24.

³³ *Amsterdam Bulb BV kontra Produktschap voor siergewassen* ítélet, 50/76, EU:C:1977:13, 32. pont.

³⁴ Jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bek.-e.

Az ún. „jugoszláv kukorica”-ügyben³⁵ a Bíróság tovább ment ennél, és kimondta, hogy Görögország megsértette az EGK-szerződés 5. cikkét (közösségi hűség) azáltal, hogy elmulasztott büntetőeljárást indítani a közösségi jog megsértői ellen. Az asszimiláció elvének továbbfejlesztésére a '90-es évek végén hozott *Nunes és Matos* ügyben került sor.³⁶ A portugál nemzeti bíróság előtt zajló alapügyben a vádlottak büntetőjogi felelősségének elbírálása volt a tét az Európai Szociális Alap forrásainak szabálytalan felhasználása kapcsán. A vádlottak többek között azzal védekeztek, hogy a közösségi jog nem ír elő büntetőjogi szankciókat erre az esetre. A Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet követő ítéletében arra következtetésre jutott, hogy az EK-szerződés 5. cikke értelmében a tagállamok kötelesek megtenni minden hathatós intézkedést a Közösség pénzügyi érdekeit sértő magatartások megbüntetésére. Ezek az intézkedések magukban foglalhatják a büntetőjogi szankciókat akkor is, ha a közösségi jogszabály csak polgári jogi szankciókról rendelkezik. A szankciónak a hasonló természetű és fontosságú nemzeti jogszabályok megsértése esetén alkalmazott szankcióval analógnak, és ezen túl hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie.

Mitsilegas tipológiáját követve másodikként a funkcionalitás elvéről kell szót ejteni. Ez az elv is célhoz rendelt eszközként és nem önálló hatásköri területként kezeli a büntetőjogot, azonban ez esetben elsősorban maga az uniós jogalkotó él ezzel az eszközzel (ellentétben az asszimiláció elvével, ahol a tagállam élt vele az uniós szabályok kikényszerítése érdekében). A funkcionalitás klasszikus megfogalmazása – a környezet büntetőjog általi védelméről szóló ügyben³⁷ – abból a korból származik, amikor az uniós (akkor még: közösségi) jogalkotó nem rendelkezett *expressis verbis* büntető jogalkotási hatáskörrel a közösségi pillérben. Az ügyben a Bizottság a környezet büntetőjog általi védelméről szóló, 2003. január 27-i 2003/80/IB tanácsi kerethatározat megsemmisítését kérte a Bíróságtól, amely helyt adott a kérelemnek. A Bíróság érvelése értelmében – főszabály szerint – a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogyan a büntetőeljárás szabályai sem.³⁸ Ez utóbbi megállapítás azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket. A Tanács tehát a kerethatározat elfogadásával a közösségi pillérben biztosított hatáskört bitorolt. Ezt a precedenst a későbbi esetjog megerősítette.³⁹ Az EUMSZ fent ismertetett 83. cikkének (2) bekezdése is a funkcionalitás elvét tükrözi. Mint

³⁵ *Bizottság kontra Görögország* ítélet, 68/88, EU:C:1989:339, a rendelkező rész 4. pontja.

³⁶ *Maria Amélia Nunes és Evangelina de Matos elleni büntetőeljárások*, C-186/98, EU:C:1999:376, a rendelkező rész 2. pontja.

³⁷ *Bizottság kontra Tanács* ítélet, C-176/03, EU:C:2005:542, 47–48. pont.

³⁸ A Bíróság ezzel megerősítette korábbi esetjogát, lásd különösen *Lemmens*, C-226/97, EU:C:1998:296, 19. pont.

³⁹ Lásd *Bizottság kontra Tanács* ítélet, C-440/05, EU:C:2007:625, 66. pont.

azt az 5. részben részletesebben is kifejtem, a funkcionalitás elvének a veszélye az, hogy a vitát arra a kérdésre fókuszálja, miszerint van-e hatásköre az Uniónak büntetőjogi jogalkotásra az adott területen, és nem arra, hogy vajon a büntetőjog-e a legjobb eszköz a probléma kezelésére.

Az asszimiláció és a funkcionalitás egyaránt kriminalizációs elvek; ezek mellett azonban a dekriminalizáció elve is megjelenik a luxembourgi joggyakorlatban. A *Casati*-ügy⁴⁰ megszületése idején a büntető anyagi és eljárásjogi jogalkotás elvben a tagállamok hatásköre volt. Azonban a közösségi jog már akkor is tiltotta a tagállami korlátozásokat a személyek és az áruk szabad mozgása kapcsán. A Bíróság szerint a tagállami intézkedések vagy szankciók nem mehetnek túl azon, ami szigorúan szükséges és az eljárások nem korlátozhatják a Szerződésben lefektetett szabadságokat. A kapcsolódó tagállami szankciók pedig nem képezhetnek olyan aránytalan terhet, amely akadályozza az adott szabadság gyakorlását.

Nem csak a klasszikus alapszabadságok korlátozzák azonban a tagállamok büntetőjogi hatáskörét, hanem a szabadságon, a biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség⁴¹ keretében megfogalmazott politikák is. A Bíróság ezzel kapcsolatban kimondta, hogy sem a Szerződések, sem az azok alapján elfogadott 2008/115 irányelv nem zárja ki a tagállamok büntetőjogi hatáskörét az illegális bevándorlás és tartózkodás területén, ám a tagállamoknak oly módon kell kiigazítaniuk az e területre vonatkozó jogszabályaikat, hogy biztosítsák az uniós jog tiszteletben tartását. Az említett államok különösen nem alkalmazhatnak olyan – akár büntetőjogi – szabályozást, amely veszélybe sodorhatja az irányelv által követett célok megvalósítását, és ezért megfoszthatja azt hatékony érvényesülésétől.⁴² Következésképpen, a tagállamok a kitoloncolásnak az említett irányelv szerinti foganatosítása érdekében elfogadott kényszerítő intézkedések sikertelenségének orvoslása céljából nem írhatnak elő az ügyben vizsgált olasz büntetéshez hasonló – szabadságelvonással járó – büntetést. A szóban forgó büntetés ugyanis veszélyeztetheti az említett irányelv által kitűzött cél megvalósítását, vagyis a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hatékony visszatérési és hazatelepülési politikájának a megvalósítását.

Végül természetesen – az EU alapjogi Chartájában kodifikált – emberi jogok és az alkotmányos alapelvek is dekriminalizációs hatással járhatnak. A *Berlusconi*-ügyben hozott ítéletben⁴³ például a Bíróság a *lex mitior* elvének elsőbbségét mondta ki, még az uniós jog végrehajtását célzó nemzeti jogszabályokkal szemben is. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az alapvető jogok az általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. Ehhez a Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira, valamint az emberi jogok védelme céljából kötött nemzetközi szerződések iránymutatásaira támaszkodik, amelyek létrehozásában a tagállamok közreműködtek, és amelyekhez csatlakoztak. A Bíróság megállapította, hogy az enyhébb büntetés visszaható hatályú alkalma-

⁴⁰ *Guerrino Casati elleni büntetőeljárás*, 203/80, EU:C:1981:261, 27. pont.

⁴¹ EUMSZ V. cím.

⁴² *Hassen El Dridi (alias Soufi Karim)*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 54–55. pont.

⁴³ *Silvio Berlusconi és társai elleni büntetőeljárás*, C-387/02, EU:C:2005:270, 67. pont.

zása a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része. Ebből következik, hogy az enyhébb büntetés visszaható hatályú alkalmazásának elvét úgy kell tekinteni, mint amely a közösségi jog általános elveinek részét képezi, amelyet a nemzeti bíróságnak tiszteletben kell tartania, amikor a közösségi jog végrehajtása céljából elfogadott nemzeti jogot alkalmazza.⁴⁴

3.3. ÖSSZEFOGLALÁS

A Lisszaboni Szerződés előtti esetjogban kidolgozott kriminalizációs elvek tükröződnek a jelenlegi elsődleges jogban is. A *Mitsilegas* által asszimilációnak nevezett elv megjelenik az EUMSZ 325. cikkének szövegezésében, melynek értelmében a tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek. Ezek az intézkedések a tagállami büntetőjogi szabályokat is magukban foglalhatják az esetjog értelmében. Kisebb jelentőségű asszimilációs szabály található a Bíróság alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv 30. cikkében, mely szerint a Bíróság előtti hamis tanúvallomást a tagállamok ugyanúgy ítélik meg, mintha ezt a bűncselekményt valamely polgári ügyekben hatáskörrel rendelkező tagállami bíróság előtt követték volna el. A funkcionalitás elve elsősorban az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdésében érhető tetten. Ez alapján az EU anyagi büntetőjogi minimumszabályokat fogadhat el, amennyiben az elengedhetetlen valamely harmonizált uniós jogterület eredményes végrehajtásához. Az 5. részben emellett fogok érvelni, hogy ez a jogalap – szövegezésére és az elsődleges jog szerkezetében elfoglalt helyére tekintettel – túlmegy a funkcionalitásnak a Lisszaboni Szerződés előtti esetjogban megfogalmazott elvén, és magában foglalja az *ultima ratio* beépített korlátját is. Előbb azonban vizsgáljuk meg, hogy miként élt hatáskörével a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az uniós jogalkotó a büntetőjog terén.

⁴⁴ A szakirodalomban fellelhető olyan álláspont is [*MITSILEGAS* (32. lj.) 422.], mely szerint az uniós közigazgatási jog és a büntetőjog átfedése dekriminalizációs hatással jár abban az esetben, amikor ugyanazon témakört szabályozó rendelet és irányelv ir elő adminisztratív/büntetőjogi és kifejezetten büntetőjogi szankciókat. Ilyen esetekben ugyanis az uniós jog hatékonyságának követelménye az ellen szól, hogy mindkét esetet kriminalizálják a tagállamok. Pl. az Európai Parlament és a Tanács 596/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a piaci visszaélésekről (HL L 173., 2014. 06. 12., 1. o.) 30. cikke értelmében *a büntetőjogi szankciók sérelme nélkül* a tagállamok a nemzeti joggal összhangban hatáskört biztosítanak az illetékes hatóságok számára a megfelelő közigazgatási szankciók és közigazgatási intézkedések meghozatalához. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/57/EU irányelve (2014. április 16.) a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról (HL L 173., 2014. 06. 12., 179. o.) kifejezetten büntetőjogi szankciókról rendelkezik. Hiába szerepel tehát a rendeletben „a büntetőjogi szankciók sérelme nélkül” kitétel, elegendő, ha a tagállamok az irányelvben előírt kriminalizációs kötelezettségnek tesznek eleget és nem kell mind a rendelet, mind az irányelv alapján büntetőjogot alkalmazniuk.

4. BÜNTETŐJOGI HATÁSKÖRÖK AZ EU JOGÁBAN: AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEK ÁLLÁSPONTJA ÉS A MÁSODLAGOS JOG

4.1. AZ INTÉZMÉNYEK ÁLLÁSPONTJA

4.1.1. AZ EURÓPAI PARLAMENT

Az Európai Parlament álláspontjának vizsgálatakor nem kerülhető meg a 2011-ben közzétett *Manifesto on European Criminal Policy*.⁴⁵ Ez a nyilatkozat az *ultima ratio* elvének tiszteletben tartására hívta fel az uniós jogalkotókat: a jogalkotó csak akkor kriminalizálhat egy cselekményt, ha az egy alapvető érdek megvédéséhez szükséges, és ha minden más eszköz elégtelennek bizonyult. A büntetőjogi normák csak akkor tekinthetők szükségesnek és arányosnak, ha ezt a követelményt betartják. A büntetőjogi szankciók ugyanis erős társadalmi helytelenítést, stigmatizációt fejeznek ki, amely súlyosan érinti az Alapjogi Chartában foglalt jogokat. Ráadásul, a tapasztalat azt mutatja, hogy a túlzott kriminalizáció csökkenti a büntetőjog hatékonyságát.⁴⁶ A manifesztum kitér a *nullum crimen et nulla poena sine lege parlamentaria* elvére is, vagyis a demokratikusan választott törvényhozás szerepére a büntetőjogszabályok megalkotásában. Mivel a büntetőjog az állami ellenőrzés leg-erősebb beavatkozással járó formája, egy demokratikus társadalomban biztosítani kell a lehető legszélesebb körű részvételt a jogalkotás folyamatában. Az uniós szinten elfogadott, harmonizált büntetőjogi rendelkezések nem bírnak közvetlen tagállami demokratikus legitimitációval, ezért legitimitációjukat az Európai Parlament szerepének biztosításával kell megerősíteni.

A manifesztumban kifejtetteket nagymértékben visszhangozza az Európai Parlament 2012. május 22-i állásfoglalása a büntetőjog uniós megközelítéséről.⁴⁷ A Parlament arra tekintettel fogalmazta meg álláspontját, hogy a büntetőeljárás – a nyomozati szakasz megbélyegző hatásán túlmenően is – jellegéből adódóan képes a gyanúsítottak, vádlottak, illetve elítéltek emberi jogainak és alapvető szabadságainak korlátozására. Következésképpen, a Parlament szerint a

„büntetőjogot az egyértelműen meghatározott és körülhatárolt azon magatartásra vonatkozó végső eszközként (*ultima ratio*) kell alkalmazni, amely magatartás kevésbé szigorú intézkedésekkel nem kezelhető eredményesen, és amely a társadalom vagy a magánszemélyek számára súlyos kárt okoz”.⁴⁸

⁴⁵ The Manifesto on European Criminal Policy in 2011 by the European Criminal Policy Initiative, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201112/20111207ATT33475/20111207ATT33475EN.pdf>. A dokumentum szerzői neves elméleti szakemberek, pl. Petter Asp, Thomas Elholm, Maria Kaiafa-Gbandi, Helmut Satzger stb.

⁴⁶ Láttuk, hogy ez az érv a tengeren túli szakirodalomban is megjelenik, pl. LUNA (22. lj).

⁴⁷ HL C E 264., 2013. 09. 13., 7. o.

⁴⁸ Az állásfoglalás (I) preambulumbek.-e.

A Parlament hangsúlyozta, hogy nem elegendő elvont fogalmakra vagy jelképes hatásokra hivatkozni, hanem az új büntető anyagi jogi rendelkezések szükségességét bizonyítékoknak kell alátámasztaniuk, amelyek egyértelművé teszik – többek között –, hogy a büntetőjogi rendelkezések a jelentős anyagi vagy nem anyagi kárt okozó magatartásra összpontosítanak, és az ilyen magatartás kezelésére nem állnak rendelkezésre más, kevésbé beavatkozó jellegű intézkedések.⁴⁹

4.1.2. A TANÁCS

A Tanács büntetőjogi tanácskozásait irányító 2009. november 30-i mintarendelkezések⁵⁰ más hangsúllyal ugyan, de ugyanabba az irányba mutatnak, mint a Parlament állásfoglalása. A Tanács szerint büntetőjogi rendelkezéseket csak akkor kell bevezetni, ha azok az érdekek védelme céljából alapvető fontosságúnak tekinthetők, és általános szabályként csak végső esetben szabad hozzájuk folyamodni. A büntetőjogi rendelkezéseket a Szerződésekben megállapított elvekkel – többek között az arányosság és a szubszidiaritás elvével – összhangban kell elfogadni, úgy, hogy azok olyan, egyértelműen meghatározott és körülhatárolt magatartást büntessenek, amely kevésbé szigorú intézkedésekkel nem kezelhető eredményesen. Ha szükségesnek látszik új büntetőjogi rendelkezések elfogadása, az alábbi tényezőket kell még figyelembe venni az elvégzett hatásvizsgálatok maradéktalan szem előtt tartásával: a büntetőjogi rendelkezések várható hozzáadott értéke vagy hatékonysága más intézkedésekhez képest, figyelembe véve a bűncselekmény ésszerű erőfeszítések révén történő kivizsgálásának és eljárás alá vonásának lehetőségét, valamint a bűncselekmény súlyosságát és következményeit; a büntetni kívánt káros magatartás mennyire súlyos és/vagy elterjedt, illetve gyakori az EU-ban, regionális és helyi szinten egyaránt; az új rendelkezések milyen hatással lennének az uniós jogszabályok már létező büntetőjogi rendelkezéseire és az EU-ban létező különféle jogrendszerekre.

4.1.3. A BIZOTTSÁG

A Bizottság szerepe a jogalkotási folyamatban a javaslattétel: ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni.⁵¹ Ezt a hagyományos javaslattételi monopóliumot az EUMSZ 76. cikke megtöri, hiszen a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén nem csak a Bizottság, hanem a tagállamok negyedének kezdeményezésére is el lehet fogadni uniós jogszabályt.

A Bizottság COM(2011)573 közleménye értelmében a bűnügyi nyomozások és a büntetőjogi szankciók jelentős mértékben érinthetik a polgárok jogait, sőt akár megbélyegzéssel is járhatnak. Ezért a büntetőjogot mindig csak végső eszközként szabad alkalmazni. A Bizottság szerint ezt tükrözi az arányosság általános elve.

⁴⁹ Lásd az idézett állásfoglalás (3) bek.-ét.

⁵⁰ 16542/2/09 sz. dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16542-2009-REV-2/hu/pdf>.

⁵¹ EUSZ 17. cikk (2) bek.

Az uniós szakpolitikák végrehajtását célzó büntetőjogi intézkedések esetében a Szerződések kifejezetten előírják annak vizsgálatát, hogy a büntetőjogi intézkedés csakugyan „elengedhetetlen-e” a hatékony szakpolitikai végrehajtás céljának megvalósításához. A jogalkotónak tehát meg kell vizsgálnia, hogy nem lehetne-e az adott szakpolitika végrehajtását kellőképpen biztosítani más, nem büntetőjogi jellegű intézkedésekkel – például közigazgatási vagy polgári jellegű szankciórendszerekkel –, és a büntetőjog ténylegesen hatékonyabban tudja-e orvosolni a problémákat. Ennek érdekében a jogalkotási javaslatot megelőző hatásvizsgálat során alapos elemzést kell végezni, amelynek keretében – az érintett szakpolitikai terület jellegétől függően – ki kell térni például annak vizsgálatára, hogy a tagállamok szankciórendszerei el tudják-e érni a kívánt eredményt, valamint arra, hogy a nemzeti hatóságok milyen nehézségekbe ütköznek az uniós jog végrehajtása során. Ha ennek nyomán megállapítható, hogy büntetőjogi intézkedésre van szükség, a következő kérdés a Bizottság szerint az, hogy pontosan milyen intézkedést kell hozni.

4.1.4. AZ INTÉZMÉNYEK ÁLLÁSPONTJÁNAK RÖVID ÉRTÉKELÉSE

Az idézett dokumentumokból megállapítható, hogy az uniós jogalkotási eljárásban kulcsszerepet játszó mindhárom intézmény utal az *ultima ratio* elvére, és azt magára nézve kötelezőnek ismeri el. Utalnak arra is, hogy a büntetőjog a közhatalmi beavatkozás legsúlyosabb formája, ezért az arányosság elve alapján történő mérlegelés különösen fontos, mielőtt büntetőjogi szabályok elfogadására kerül sor. Meg lehet figyelni azt is, hogy a három intézmény némileg máshová helyezi a hangsúlyt. Míg a Tanács a jogrendszer konzisztenciáját említi, illetve annak vizsgálatát, hogy az új rendelkezések milyen hatással lennének az uniós jog már létező büntetőjogi rendelkezéseire és az EU-ban létező különféle jogrendszerekre, addig a Bizottság és a Parlament a büntetőjog megbélyegző hatását és az állami beavatkozás drasztikus voltát emeli ki.

Bár ezek az állásfoglalások jogi értelemben nem kötelezőek, hasznos iránymutatást adnak arról, hogy az intézmények hogyan értelmezik az elsődleges jog által biztosított kereteket. Erre a kérdésre a következtetések során (4. rész) még visszatérek. Most vizsgáljuk meg, milyen eredményre vezetett ez a megközelítés az uniós anyagi büntetőjogi jogalkotásban a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése utáni időszakban.⁵²

4.2. A MÁSODLAGOS JOG

Az EU jogalkotói összesen öt anyagi büntetőjogi irányelvet fogadtak el az adott időszakban a kézirat lezárásáig.

Elsőként az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, valamint az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv került megalko-

⁵² Tehát 2009. december 1. után.

tásra.⁵³ Ez a jogszabály a 2002/629/IB tanácsi kerethatározatot váltja fel. Miként arra az indoklás rámutat, az emberkereskedelem súlyos, gyakran a szervezett bűnözés keretei között elkövetett bűncselekmény, amely súlyosan sérti az alapvető jogokat, és amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartája kifejezetten tilt. Az emberkereskedelem megelőzése és az ellene folytatott küzdelem tehát az Unió és a tagállamok egyik elsődleges célja. A másodikként elfogadott intézkedés a 2011/92/EU irányelv, amely a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szól.⁵⁴

A 2013/40/EU irányelv az információs rendszerek elleni támadásokkal szemben folytatott küzdelem jegyében született és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározatot váltja fel.⁵⁵ Indoklása rámutat, hogy az információs rendszerek a politikai, a társadalmi és a gazdasági interakció kulcstényezői az Unióban. A társadalom nagy és egyre növekvő mértékben függ e rendszerektől: ezért zökkenőmentes működésük és biztonságuk az Unióban létfontosságú a belső piac és a versenyképes, innovatív gazdaság fejlődése szempontjából. Az Unióban és világszerte egyaránt növekvő veszélyt jelentenek az információs rendszerek elleni támadások és különösen a szervezett bűnözéshez kapcsolódó támadások, valamint egyre nagyobb aggodalmat okoz a tagállamok és az Unió kritikus infrastruktúrájának részét képező információs rendszerek elleni terror- vagy politikai indíttatású támadások lehetősége. Ez veszélyezteti a biztonságosabb információs társadalom, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítását, ezért uniós szinten kell fellépni ellene, nemzetközi szinten pedig jobb együttműködésre és koordinációra van szükség.

A 2014/62/EU irányelv az euró és más pénznemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szól.⁵⁶ A jogszabály indoklása kiemeli, hogy az euróvezetethez tartozó tagállamok közös valutájaként az euró az Unió gazdaságának és az uniós polgárok életének fontos tényezőjévé vált. Mivel az euró 2002-es bevezetése óta e pénznem a pénzhamisítás területén aktív bűnszervezetek egyik állandó célpontja, az euró hamisítása legalább ötszáz millió EUR pénzügyi veszteséget okozott. Az Unió egészének érdeke, hogy fellépjen a közös pénz hitelességét a hamisításon keresztül veszélyeztető bármely tevékenységgel szemben, és szankcionálja azt. A hamis vagy hamisított pénz jelentős negatív hatással van a társadalomra. Kárt okoz a polgárok és a vállalkozások számára, akik nem kapnak visszatérítést a hamisítványokért akkor sem, ha azokat jóhiszeműen vették át. A hamis vagy hamisított pénz aggodalmat kelthet a fogyasztókban a készpénz elégséges védelmét illetően, és féltelmet ébreszthet bennük azzal kapcsolatban, hogy nem kapnak-e hamis vagy hamisított bankjegyeket vagy érméket. Ezért fontos, hogy a polgárok, vállalkozások és pénzügyi szervezetek az összes tagállamban és harmadik országokban is bizza-

⁵³ HL L 101., 2011. 04. 15., 1. o.

⁵⁴ HL L 335., 2011. 12. 17., 1. o.

⁵⁵ HL L 218., 2013. 08. 14., 8. o.

⁵⁶ HL L 151., 2014. 05. 21., 1. o.

nak a bankjegyek és érmék hitelességében. Emiatt lényeges, hogy az euró és más törvényes fizetőeszközöknek minősülő pénznemek védelmét valamennyi tagállamban hatékony és hatásos büntetőjogi intézkedések biztosítsák.

Szót kell ejteni végül a 2014/57/EU irányelvről, amely a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióit határozza meg.⁵⁷ Indokolása szerint a piaci visszaélés sérti a pénzügyi piacok integritását, valamint aláássa az értékpapírok, a származtatott pénzügyi eszközök és a referenciaértékek iránti közbizalmat. A tagállamok által elfogadott közigazgatási szankciók eddig elégtelennek bizonyultak a piaci visszaélések megelőzésére és leküzdésére vonatkozó szabályok betartásához. A tagállamok eltérő megközelítései aláásták a belső piac működési feltételeinek egységességét, és ösztönzést jelenthettek arra, hogy azokban a tagállamokban kövessenek el piaci visszaélést, amelyek nem írják elő büntetőjogi szankciókat. A pénzügyi válság következményeinek fényében világosan látszik, hogy a piaci manipuláció emberek milliósok életét károsíthatja széles körben. Az Unió egészére kiterjedő közös büntetőjogi szankciórendszerek hiánya alkalmat kínál a piaci visszaélések elkövetőinek arra, hogy kihasználják egyes tagállamok enyhébb rendszereit. A büntetőjogi szankciók piaci visszaélések miatti kivetése nagyobb elrettentő hatást gyakorol majd a potenciális elkövetőkre. Ezért – a jogalkotó megítélése szerint – a piaci visszaélések elleni küzdelmet szolgáló uniós politika eredményes végrehajtásához alapvető fontosságú, hogy valamennyi tagállam legalább a súlyos piaci visszaélések esetére büntetőjogi szankciókat vezessen be.

Az emberkereskedelemtől, a gyermekek szexuális kizsákmányolásáról, a számítógépes bűnözésről és a pénzhamisításról szóló irányelvek jogalapja az EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése. Vagyis ez a négy irányelv az ún. euro-bűncselekményi területeken született. Mint arra fent, a 3.1. pontban utaltam, ezek a bűncselekményi területek az *ultima ratio* elvének vizsgálata szempontjából egyértelműek. Kivétel nélkül olyan területekről van szó, ahol kevés kétség fér a tiltani kívánt magatartások büntetőjogi relevanciájához és a közhatalmi beavatkozás elengedhetetlenségéhez. Az e területeken működő bűnözés ugyanis *per definitionem* határokon átnyúló jellegű és súlyosan sérti a társadalom érdekeit.

Egyedül az utolsóként említett, a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióit meghatározó irányelv került elfogadásra az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése alapján, tehát egy harmonizált területen gyakorolt uniós politika eredményes végrehajtása érdekében. Az uniós jogalkotó tehát mindössze egyetlen alkalommal élt azzal a lehetőséggel, hogy harmonizált terület végrehajtásának biztosítására alkosson büntetőjogot, és ezt a pénzügyi válság által sújtott gazdaság számára kiemelten érzékeny területen tette. A soron következő 5. részben összefoglalom majd a szakirodalom elméleti kritikáját azzal szemben, amikor a büntetőjogot az Unió a belső piac építésére szolgáló eszközként használja fel. Az elméleti kritika ellenére is megállapítható azonban, hogy a jogalkotó eddig takarékosan bánt a büntetőjoggal a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta eltelt több mint öt évben, hiszen egyetlen irányelvet fogadott csak el a belső piac hatékonyságát biztosítani hivatott

⁵⁷ HL L 173., 2014. 06. 12., 179. o.

jogalapon, vagyis olyan területen, amely az *ultima ratio* szempontjából érzékenyek minősülhet.

Végül, rövid említést érdemel egy újabb javaslatcsomag, amellyel kapcsolatban a jogalkotási eljárás még folyamatban van. Erről a kérdésről másutt bővebben írtam,⁵⁸ ezért itt csak röviden utalok az új pszichoaktív anyagok emberi fogyasztását szabályozni kívánó javaslatra.⁵⁹ A Bizottság irányelvjavaslata a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló, 2004. október 25-i 2004/757/IB tanácsi kerethatározatot⁶⁰ módosítaná. E kerethatározat meghatározza a kábítószer- és prekursorok kereskedelméhez köthető szándékos bűncselekmények elkövetési magatartását, megvalósításuk esetére pedig súlyos, szabadságvesztést is magában foglaló szankciókat ír elő. Az irányelvjavaslat a kerethatározatot módosítaná úgy, hogy a hatálya alá kerüljenek a legkárosabb új pszichoaktív anyagok, vagyis a súlyos kockázatokat jelentő – és a rendeletjavaslat értelmében állandó piaci korlátozásnak alávetett – anyagokra kiterjedjenek az ellenőrzött kábítószerekre vonatkozó büntetőjogi rendelkezések. Ezt a kiterjesztést a Bizottság belső piaci jogalapon elfogadott végrehajtási aktusokkal tervezi elvégezni.

Természetesen nem vitatható, hogy a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem olyan bűncselekményi terület, ahol az uniós jogalkotó fellépése indokolt. A megvalósítás konkrét ügyben javasolt módja azonban aggályosnak tűnik, mert egy nehezen átlátható mechanizmust hozna létre, amely végső soron azt tenné lehetővé, hogy a Bizottság belső piaci jogalapon öltse magára a büntetőjogi jogalkotó mezét. Véleményem szerint a javaslatok felvetik a tagállami szuverenitás problémáját is: a Bizottság nem vizsgálná – mert nem is vizsgálhatná – a büntetőjogi jogalkotás szükségességét és arányosságát. Azért nem tehetné ezt, mert nem büntetőjogi, hanem belső piaci jogalapon fogadná el azt a végrehajtási aktust, amely a tényállás tárgyi oldalának elemévé tenné az adott pszichoaktív anyagot. Álláspontom szerint a helyes megoldás az lenne, hogy ha bármely más, a büntetőjognál enyhébb eszköz bevethető, akkor ezt az enyhébb alternatívát kell választani. A bizottsági javaslat alapján viszont ezt a mérlegelést nem lehetne elvégezni, hiszen a Bizottság csak belső piaci tesztet alkalmazhatna a végrehajtási aktus elfogadása előtt.

⁵⁸ LUKÁCSI Tamás: „Keretrendelkezéseket kitöltő igazgatási normák az Európai Unió büntetőjogában” *Európai Jog* 2014/5. 24–31.

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács rendeletére irányuló 2013. szeptember 17-i javaslat az új pszichoaktív anyagokról [COM(2013)619] és az Európai Parlament és a Tanács irányelveire irányuló 2013. szeptember 17-i javaslat a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló, 2004. október 25-i 2004/757/IB tanácsi kerethatározatnak a kábítószer fogalom meghatározása tekintetében való módosításáról [COM(2013)618].

⁶⁰ 2004/757/IB kerethatározat (2004. október 25.) a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról (HL L 335, 2004. 11. 11., 8. o.).

5. „ALKOTMÁNYOS IRÁNYTŰ” AZ EU BÜNTETŐJOGÁBAN?

Mint az a 3.2. pontban összefoglalt esetekből látható, a Bíróság joggyakorlatában az *ultima ratio* nem kerül említésre a jogalkotót korlátozó alapelvként. Kifejezett utalás az *ultima ratio* elvére egy főtanácsnoki indítványban szerepel. Mazák főtanácsnok álláspontja szerint:

„bizonyosan kijelenthető, hogy a büntetőjogot a visszatartó, illetőleg elrettentő erő jellemzi. Figyelembe kell azonban venni, hogy nem az elrettentés a büntetőjog egyetlen azonosítható célja, és hogy [...] a jog *végső zárkövének*⁶¹ alkalmazási módja az érintett társadalom alapjául szolgáló társadalmi elvárásokra utal, ezért végső soron szorosan összefügg e társadalom identitásával.”⁶²

A főtanácsnoki indítványok nem kötik a Bíróságot, és ez az érvelés nem is köszön vissza az adott ítélet indokolásában. Az *ultima ratio* alapelvként megerősítő eset-jog hiányában mi a jogi státusza ennek az elvnek az EU jogában?

A Bíróság eddig főként hatékonysági és eredményességi szemszögből értékelte az uniós büntetőjogi hatáskörök gyakorlását. A következőkben ismertetendő szakirodalom a szemére is veti a Bíróságnak, hogy az általa követett – az integráció gazdasági logikája által meghatározott – teleologikus értelmezés⁶³ nélkülöz bármi-féle komoly elméleti alapot az uniós hatáskörök elhatárolásának kontextusában.⁶⁴ E kritika fényében egyetértek Ester Herlin-Karnell megállapításával, mely szerint az EU-nak jelenleg a büntetőjog területén lenne leginkább szüksége egy „alkotmányos iránytűre”.⁶⁵

Ez az igény abból fakad, hogy feszültségben áll egymással egyrésről az uniós jog hatékonyságának és eredményességének, másrésről a büntetőjog legitimitásának követelménye. A hatékonyság követelménye a belső piaci jogalkotás logikájából ered, ám a büntetőjog nem alkalmas arra, hogy e logikával analóg módon alkalmazzák.⁶⁶ A büntetőjog ugyanis – hangsúlyozza Herlin-Karnell – teljesen különbözik mindattól, amivel az uniós jogalkotónak korábban, az integráció kizárólag gazdasági szakaszában dolga volt: nem belső piaci akadályok lebontásáról és alapszabadságokról szól, hanem többek között az állampolgárok szabadságának

⁶¹ (Kiemelés tőlem – L. T.) Az eredeti angol változatban használt kifejezés: „*ultimum remedium*”.

⁶² 2007. július 28-i főtanácsnoki indítvány, *Bizottság kontra Tanács* ítélet, C-440/05, EU:C:2007:393, 71. pont.

⁶³ Jacco BOMHOFF: „Perfectionism in European Law” *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2011–2012. 93.

⁶⁴ Jacob ÖBERG: „The Definition of Criminal Sanctions in the EU” *European Criminal Law Review* 2013/3. 279.

⁶⁵ Ester HERLIN-KARNELL: „European Criminal Law as an Exercise in EU ‘Experimental’ Constitutional Law” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2013/3. 464.

⁶⁶ Lásd ehhez a kérdéshez: Wendy DE BONDT: „The Missing Link between ‘Necessity’ and ‘Approximation of Criminal Sanctions’ in the EU” *European Criminal Law Review* 2014/2. 147–168.

esetleges megvonásáról, a nemzeti identításban gyökerező társadalmi morál formálásáról és a veszélyes magatartások szabályozásáról.⁶⁷

A Bíróság joggyakorlata – amelynek fő forrása a környezet büntetőjog általi védelmére vonatkozó precedens⁶⁸ – azon a vélelmen alapul, hogy a büntetőjog önmagában, *per se* eredményes.⁶⁹ A kriminalizációnak azonban elsősorban nem a hatékonyságon, hanem az elítélendőségen, a helyteleníthetőségen kellene nyugodnia.⁷⁰ Először azt a kérdést kellene feltennie a jogalkotónak, hogy az empirikus elemzés és a tiltani rendelt magatartás büntetőjogi relevanciája tükrében szükséges-e egyáltalán a büntetőjog fegyveréhez nyúlni az adott helyzetben. Csak az erre adott igenlő válasz esetén kellene azt vizsgálni, hogy van-e egyáltalán hatásköre büntetőjogi jogalkotásra. Ennek hiányában jogos a gyanú, hogy az EU döntéshozóinak komoly tudáshiánya van a büntetőjog terén, és ebből fakadóan túlzott mértékben bizakodnak – Herlin-Karnell találó kifejezésével szólva – a büntetőjog „varázserejében”.⁷¹ Szerinte a Bíróság eredményességen alapuló érvelése, mint alkotmányos elv, kockázatos és pontatlan hatásköri elhatárolás: „a biztonságra való összpontosítás az eredményességi mantrával párosítva különösen veszélyes keverék.”⁷² A büntetőjogot tehát nem a piacépítés eszközeként kellene használni, hanem végső eszközként, és nem csak súlyosan beavatkozó jellege miatt, hanem azért is, mert távolról sem hatékony minden esetben.⁷³ Sokszor ugyanis éppen maga a túlzott kriminalizáció ássa alá a büntetőjog eredményességét, a túlzott bizalom az eredményességben pedig a szupranacionális büntetőjog egészét problematikkussá teszi.⁷⁴ Végül, Ouwerkerk is erősen megkérdőjelezi azt a jogalkotói mentalitást, amely önmagában a jogalap meglétét elégségesnek tekinti a kriminalizáció igazolására.⁷⁵

Álláspontom megegyezik az idézett szerzőkével a tekintetben, hogy a jogalap léte önmagában nem legitimálja a jogalkotást, hanem mindössze annyit jelent, hogy az uniós jogalkotónak hatásköre van büntetőjogi szabályok megalkotására. Az egy másik kérdés, hogy ezt a hatáskört az adott esetben gyakorolnia kell-e.

Ez utóbbi kérdés megválaszolásához pedig számos tényezőt figyelembe kell vennie, melyek közül elsőrendű annak a mérlegelése, hogy elengedhetetlen-e a büntetőjog, mint végső eszköz igénybevétele, vagy állnak-e rendelkezésére egyéb, kevésbé beavatkozó jellegű eszközök. Ez a megközelítés véleményem szerint nem pusztán morális elvárás, hanem tételes jogi alapjai vannak a Szerződések szövegében.⁷⁶

⁶⁷ Ester HERLIN-KARNELL: *The Constitutional Dimension of European Criminal Law* (Oxford: Hart Publishing 2012) 13.

⁶⁸ A 3.2. pontban ismertetett *Bizottság kontra Tanács* ítélet, C-176/03, EU:C:2005:542, 47–48. pont.

⁶⁹ HERLIN-KARNELL (67. lj.) 56.

⁷⁰ LUNA (22. lj.) 713.

⁷¹ HERLIN-KARNELL (67. lj.) 60.

⁷² HERLIN-KARNELL (67. lj.) 85.

⁷³ HERLIN-KARNELL (67. lj.) 108.

⁷⁴ James CHALMERS – Fiona LEVERICK: „Fair Labelling in Criminal Law” *The Modern Law Review* 2008/2. 235, 238.

⁷⁵ OUWERKERK (3. lj.) 230.

⁷⁶ Lásd fentebb a 3.1. pontot.

Elsőként, vegyük szemügyre az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdését, amely az uniós harmonizáció hatálya által érintett területeken teszi lehetővé a büntetőjogi fellépést, ha az az Unió politikájának „eredményes végrehajtásához elengedhetetlen”.⁷⁷ A Szerződés tehát az eredményes (*effective*) végrehajtás kívánalmán túl azt is megköveteli, hogy a büntetőjog igénybevétele elengedhetetlen (*essential*)⁷⁸ legyen. Jacob Öberg definíciója szerint a büntetőjog akkor eredményes, ha hozzájárul az adott szakpolitikai területen az Unió céljainak eléréséhez és a kikényszeríteni kívánt uniós szabályok végrehajtásához, azonban nem tekinthető elengedhetetlennek mindaddig, amíg nem abszolút szükséges, vagyis amíg az uniós politika eredményesen végrehajtható büntetőjogi szankciók nélkül is.⁷⁹

A két fogalmat – az eredményességet és az elengedhetetlenséget – meg kell tehát különböztetni egymástól. Míg az eredményességi kritérium egy viszonylag egyszerű teszt annak eldöntésére, hogy a büntetőjog hozzájárul-e az uniós politika végrehajtásához, addig az elengedhetetlenség körében azt kell vizsgálni, hogy vajon a büntetőjog célravezetőbb eszköz-e, mint más, kevésbé beavatkozó jellegű eszközök. Öberg és Herlin-Karnell álláspontja tehát megegyezik abban, hogy az eredményesség kritériuma nem képes önmagában korlátozni vagy keretek közé szorítani az uniós hatáskör gyakorlását. Az a követelmény ellenben, hogy bizonyítani kell a büntetőjogi jogalkotás elengedhetetlenségét a szakpolitikák eredményes végrehajtásához, fékként működik az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése szerinti büntetőjogi harmonizációval szemben.

Az elengedhetetlenség követelménye nem csak az EUMSZ 83. cikkén keresztül érvényesül, hanem álláspontom szerint a 67. cikk (1) bekezdésén keresztül is, amely szerint tiszteletben kell tartani a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.⁸⁰ Alapvető fontosságú döntés, hogy egy politikai közösség mely területeken és milyen esetekben él a büntetőjog eszközével. A büntetőjog által a közösség egy olyan magatartási kódexszel látja el magát, amely a saját értékrendszerében gyökerezik, és amelynek megsértését oly súlyosnak és elfogadhatatlannak tekinti a társadalmi együttélésre nézve, hogy büntetést kell maga után vonnia. Például a német szövetségi AB e kontextusban mondta ki, hogy mivel a büntető anyagi és eljárásjog különösen érzékenyen érinti a demokratikus önrendelkezést, az uniós Szerződések vonatkozó rendelkezéseit megszorítólag kell értelmezni, és az ezek alapján történő hatáskörgyakorlás különös indokolást igényel. A büntetőjog magja nem egy, a nem-

⁷⁷ Az EUMSZ 83. cikkének (1) bek.-ét nem vizsgálom, hiszen – mint azt a 3.1. pontban említettem – az ott felsorolt bűncselekményi területek (pl. terrorizmus, fegyverkereskedelem stb.) magas büntetőjogi relevanciával rendelkeznek és taxatív felsorolásuk miatt csekély a túlzott kriminalizáció veszélye. Az elemzés emiatt csak a (2) bek.-re irányul, melynek kapcsán fennáll a veszélye annak, hogy a büntetőjog a piacépítés szolgálatában álló, nem végső esetben igénybevett, hanem rutinszerűen alkalmazott eszközzé válik.

⁷⁸ A francia változatban: „*indispensable*”, a németben „*unerlässlich*”, az olaszban: „*indispensabile*”.

⁷⁹ ÖBERG (64. lj.) 375, 377.

⁸⁰ A tanulmány kereteit meghaladná egy összehasonlító elemzés a különböző tagállami jogokról. A 2. részben példaként említett magyar jog mellett szintén példaként lehet utalni a holland jogra. Lásd OUWERKERK (3. lj.) 229, 230. Hollandiában az 1886-as Btk. megalkotásáig vezethető vissza az *ultima ratio* elve. A kérdéshez lásd még SIMESTER (3. lj.) 652.

zetközi együttműködés kivitelezésére szolgáló technikai eszköz, hanem egy különösen érzékeny demokratikus döntés a jogi és etikai minimumszabályokról.⁸¹ Ez jelenik meg abban a szabályban, mely szerint minden tagállam vétőjoggal rendelkezik az uniós büntetőjogi jogalkotásban arra való hivatkozással, hogy egy tervezet „büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonásait” érinti.⁸²

További fogódzót jelent az *ultima ratio* helyének kijelöléséhez az arányosság elve.⁸³ Sakari Melander szerint ez az elv kínálja a legkiválóbb alkalmat arra, hogy az *ultima ratio* elvét az EU szintjén megragadjuk.⁸⁴ Az emberi jogok korlátozása esetén ugyanis mindig egy általános arányossági tesztet kell alkalmazni, és a korlátozásnak a lehető legkevésbé beavatkozósnak és terhesnek kell lennie. Ez következik a Bíróság esetjogából is, mely szerint az arányosság az EU jogának egyik általános elve: amikor a jogalkotó több alkalmas eszköz közül választhat, akkor a legkevesebb teherrel járó eszközt kell választania és az így okozott hátrány nem lehet aránytalan az elérni kívánt céllal.⁸⁵ Mivel a büntetőjog természeténél fogva a leginkább beavatkozó jellegű jogterület, ezért az arányossági teszt értelmében mindig utolsó eszközként kell használni. Ily módon helyesnek tűnik az az állítás, hogy az arányosság elve magában foglalja a büntetőjog végső eszközként való kijelölését, és ebből következően az EU büntetőjogában az *ultima ratio* jogilag kikényszeríthető elv.⁸⁶

Mindezek tükrében kíséreljük meg felvázolni, milyen tesztet alkalmazhatna a Bíróság, amikor egy adott uniós büntetőjogi szabály jogszerűségét értékeli? A másodlagos jogi aktusok felülvizsgálata esetén – általános szabályként – a Bíróság visszafogottan jár el, enyhe tesztet alkalmaz és igyekszik tiszteletben tartani a jogalkotó politikai mozgásterét és döntését. Az irányadó joggyakorlat értelmében, amikor a közösségi jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, az

„olyan politikai, gazdasági és szociális tényezők közötti választást követel meg, melyen belül összetett értékelést kell elvégezni. Csupán az e területen meghozott intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmények által elérni kívánt céllal kapcsolatos *nyilvánvalóan alkalmatlan* jellege lehet kihatással az ilyen intézkedés jogszerűségére”.⁸⁷

Miként arra Jacob Öberg rámutatott, a Bíróság a környezet büntetőjog általi védelmével kapcsolatos esetben és az abból eredő további esetjogban sem alkalmaz ennél szigorúbb jogszerűségi tesztet.⁸⁸ Ez szerinte inkoherens megközelítés, hiszen

⁸¹ 2009. június 30-i ítélet, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, §§ 355, 358.

⁸² EUMSZ 83. cikk (3) bek.

⁸³ EUSZ 5. cikk (4) bek. Az arányossággal egy cikkben szereplő szubszidiaritás elve [(3) bek.] nehezen lenne alkalmazható a büntetőjogi hatáskörök gyakorlásának korlátozására. Lásd ebben az értelemben MELANDER (3. lj.) 56.

⁸⁴ MELANDER (3. lj.) 59.

⁸⁵ *Fedesa* ítélet, C-331/88, EU:C:1990:391, 13. pont.

⁸⁶ MELANDER (3. lj.) 52, 61.

⁸⁷ *Swedish Match* ítélet, C-210/03, EU:C:2004:802, 48. pont. (Kiemelés tőlem – L. T.)

⁸⁸ ÖBERG (3. lj.) 382.

a büntetőjog esetében alkotmányos, politikai és emberi jogi szempontból nagyon kényes területről van szó. Emiatt ezen a téren intenzívebb bírósági felülvizsgálatra lenne szükség annál, mint amit a felülvizsgált intézkedés „nyilvánvalóan alkalmatlan” voltán alapuló teszt lehetővé tesz. Öberg a javasolt intenzívebb felülvizsgálat létjogosultságát az alábbiakkal indokolja. Egyrészt azzal, hogy a büntetőjogi szankciók súlyosan korlátozzák az egyén szabadságát, maga a büntetőeljárás pedig erősen megbélyegző jellegű. Mindez olyan szintű társadalmi helytelenítést fejez ki, amely még a büntetés letöltése után is rajta ragad az egyénen. Másodszor, az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése alapján elfogadott jogszabályok szigorú bírósági vizsgálatát az is indokolja, hogy az „elengedhetetlenség” követelménye – mint azt láttuk – szorosan összefonódik az *ultima ratio* elvével. Végül, a kontextuális perspektíva is a szigorú felülvizsgálat mellett szól: a jogalkotásban résztvevő mindhárom intézmény amellett foglalt állást, hogy az *ultima ratio* elvének korlátoznia kell az EU büntetőjogi hatásköreinek gyakorlását.⁸⁹

A szigorúbb felülvizsgálatot indokoltnak tartó fenti érvelés helyesnek tűnik a joggyakorlat újabb fejleményei tükrében. A Bíróság a *Digital Rights Ireland* ügyben⁹⁰ 2014 áprilisában döntött a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről szóló 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv érvénytelenségéről. A Bíróság ebben az ítéletben utalt arra, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére, és ne haladják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket.⁹¹ E feltételek tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálatát tekintve elmondható, hogy ha alapvető jogokba való beavatkozásról van szó, az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének terjedelme korlátozott lehet bizonyos körülményektől függően, amelyek között szerepel többek között az érintett terület, a szóban forgó, Charta által biztosított jog jellege, a beavatkozás jellege és súlyossága, valamint annak célja.⁹² A szóban forgó *Digital Rights Ireland* ügyben a Bíróság kimondta, hogy – figyelembe véve egyrészt azt a fontos szerepet, amelyet a személyes adatok védelme tölt be a magánélet tiszteletben tartásához való alapvető jog tekintetében, másrészt pedig az e jogot érintő, a 2006/24/EK irányelv által megvalósított beavatkozás mértékét és súlyosságát – „az uniós jogalkotó mérlegelési jogköre korlátozott, és ezért azt szigorú felülvizsgálatnak kell alávetni”.⁹³

Ezt a logikát a büntetőjogra alkalmazva arra a következtetésre jutottam, hogy a büntetőjog esetében soha nem lehet kétséges a jog által megvalósított beavatkozás

⁸⁹ ÖBERG (3. lj.) 383. Lásd még fentebb a 4.1. pontot.

⁹⁰ *Digital Rights Ireland* ítélet, C-293/12, EU:C:2014:238.

⁹¹ *Afton Chemical* ítélet, C-343/09, EU:C:2010:419, 45. pont; lásd még *Volker und Markus Schecke és Eifert*, EU:C:2010:662, 74. pont; *Nelson és társai*, C-581/10 és C-629/10, EU:C:2012:657, 71. pont; *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, 50. pont, valamint *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, 29. pont.

⁹² Lásd analógia útján az EJEB 8. cikke kapcsán az EJEB *S és Marper kontra Egyesült Királyság* ítéletét [GC], 30562/04. és 30566/04. szám, 102. §, EJEB 2008-V.

⁹³ *Digital Rights Ireland* ítélet, C-293/12, EU:C:2014:238, 46–48. pont.

nagy mértéke és súlyossága. A büntető jogszabályok felülvizsgálata esetén tehát *a fortiori* indokoltnak tekinthető a szigorú felülvizsgálat, és nem elegendő a jogszabály „nyilvánvalóan alkalmatlan” voltát vizsgáló teszt.

Figyelemmel kell lenni azonban arra is, hogy a törvénykezés nem képes átvenni a jogalkotó helyét, és nem is szabad átvennie. Nem várható el tőle, hogy maga gyűjtsön tényeket vagy végezzen szociológiai elemzéseket a büntetőjogszabályok szükségességéről és hatásáról. Arra azonban van lehetősége, hogy eljárási jellegű tesztet alkalmazzon: vagyis azt vizsgálja, hogy a jogalkotó az eljárás során kellő mennyiségű és minőségű bizonyítékra támaszkodott-e, és az ebből levont következtetései összhangban állnak-e ezekkel a bizonyítékokkal. Ily módon a Bíróság ellenőrizhetné azt, hogy az adott jogszabály valóban „elengedhetetlen-e” az adott szakpolitika végrehajtásához, de közben tiszteletben tartaná a jogalkotó értékelési szabadságát és politikai mozgásterét is.

Efféle korlátozott, eljárási jellegű felülvizsgálatra találhatók példák az esetjogban. Az ilyen felülvizsgálat – a Bíróság szerint – szükségessé teszi, hogy az uniós intézmények, amelyek a szóban forgó jogi aktus alkotói, bizonyíthassák a Bíróság előtt, hogy a jogi aktust mérlegelési jogkörük tényleges gyakorlásával fogadták el. Mindez feltételezi az aktus által szabályozni szándékozott helyzet valamennyi releváns tényének és körülményének figyelembevételét.

„Ebből következik, hogy ezeknek az intézményeknek legalábbis világosan és egyértelműen be kellene tudniuk nyújtani és tudniuk kellene ismertetni azokat az alapvető adatokat, amelyeket figyelembe kellett venniük a jogi aktus vitatott intézkedéseinek megalapozásához, és amelyekről mérlegelési jogkörük gyakorlása függött.”⁹⁴

A Bíróságnak tehát azt kell vizsgálnia, hogy a mérlegelési jog gyakorlásának eredménye kellő ténybeli alappal rendelkezik-e. Ez magában foglalja a hivatkozott indokok ellenőrzését, amely során a bírósági felülvizsgálat nem az indokok absztrakt valószínűségének értékelésére korlátozódik, hanem arra irányul, hogy ezen indokok – vagy legalább azok közül egy, az adott döntés alátámasztására önmagában elengedőnek tekintett indok – megalapozottak-e az előterjesztett tények és adatok alapján.⁹⁵

A Bíróságnak tehát egyrészt a bizonyítékok mennyiségét és minőségét kell vizsgálnia, másrészt a bizonyítékok és a levont következtetés közötti logikai kapcsolatot, összhangban a már kialakított joggyakorlattal:

„Jóllehet a Bíróság elismeri a Bizottság mérlegelési lehetőségét [ám ez] nem jelenti azt, hogy a közösségi bíróság nem vizsgálhatja felül a Bizottság [...] tényekre vonatkozó értékelését. A közösségi bíróságnak többek között nem csupán a hivatkozott bizonyítékok tárgyi valószínűségét, megbízhatóságát és következetességét kell vizsgálnia, hanem azt is ellenőriznie kell, hogy a bizonyítékok tartalmazzák-e

⁹⁴ *Spanyolország kontra Bizottság* ítélet, C-310/04, EU:C:2006:521, 122–123. pont.

⁹⁵ Lásd analógia útján: *Bizottság kontra Kadi* ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 118–121, 124. pont.

az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes adatot, valamint hogy e bizonyítékok alátámasztják-e a belőlük levont következtetéseket.”⁹⁶

A büntetőjogszabályok jogszerűségi felülvizsgálatának tehát véleményem szerint egy szigorú eljárási teszten kellene alapulnia. A Bíróságnak azt kellene vizsgálnia, hogy a jogalkotó rendelkezett-e legalább egy, megalapozott és átlátható indoklással a jogszabály elengedhetetlen voltát illetően, és ezt az indoklást alátámasztotta-e megfelelő mennyiségű és minőségű releváns bizonyítékkal (tények, tanulmányok, szociológiai elemzések, hatásvizsgálatok stb.). Mindezek hiányában az adott büntetőjogszabályt meg kellene semmisítenie arra hivatkozással, hogy nem felel meg az *elengedhetetlenség* kritériumának, melyet az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése ír elő. Amellett érveltem, hogy ez utóbbi kritérium – együtt értelmezve az elsődleges jog egyéb rendelkezéseivel és az intézmények állásfoglalásaival és gyakorlataival – nem más, mint az *ultima ratio* elvének megjelenése az EU jogában.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmányban igyekeztem kimutatni, hogy az *ultima ratio* olyan elv az EU jogában, amely szigorú keretek közé szorítja az uniós jogalkotó hatáskörét a büntető anyagi jogszabályok elfogadására. Az EU Bíróságának esetjogában nem található olyan eset, amelyben konkrét jogalkotási aktus jogszerűségét vizsgálták volna ezen elv alapján. Ám ha erre a jövőben sor fog kerülni, akkor álláspontom szerint a Bíróságnak a belső piaci harmonizációban alkalmazott – a felülvizsgált intézkedés „nyilvánvalóan alkalmatlan” voltát mérlegelő – tesztnél szigorúbb felülvizsgálatot kellene végeznie.

A korábbi esetjog – amelynek fő precedense a környezet büntetőjog általi védelméről szóló ítélet⁹⁷ – elfogadja, hogy a büntetőjog az uniós belső piac kiépítésének pusztá eszköze legyen. Mint azt bemutattam, ezt a megközelítést éles kritika érte a szakirodalom részéről. Másrészt nem szabad elfelejteni, hogy a Lisszaboni Szerződés előtti időkből származik, vagyis korábbról, mint az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése.

Ez utóbbi szabály azt írja elő, hogy az anyagi büntetőjogszabályok elfogadására csak akkor kerülhet sor, ha az „elengedhetetlen”. Véleményem szerint az „elengedhetetlenség” követelménye nem más, mint az *ultima ratio* elvének kodifikálása az EU elsődleges jogában. Ráadásul ezt az uniós jogalkotónak az EUMSZ 67. cikkének (1) bekezdése fényében kell olvasnia – vagyis tiszteletben kell tartania a tagállamok jogi hagyományait. Az „elengedhetetlenség” értelmezését tovább árnyalja az arányosság alapelve, melynek értelmében az uniós intézmények aktusainak alkalmasnak kell lenniük a szabályozás által kítűzött jogszerű célok elérésére, és nem haladhatják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket. Márpedig ha

⁹⁶ *Bizottság kontra Tetra Laval* ítélet, C-12/03 P, EU:C:2005:87, 39. pont.

⁹⁷ *Bizottság kontra Tanács* ítélet, C-176/03, EU:C:2005:542, 47–48. pont.

alapvető jogokba való beavatkozásról van szó – és a büntetőjog esetében mindig arról van szó –, az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörét korlátozza az arányosság elve. A mérlegelési jogkör gyakorlásának jogszerűsége ilyenkor szigorú bírósági felülvizsgálat alatt áll, amint azt a *Digital Rights Ireland* ítéletben is kimondta a Bíróság.

Mindezek arra a következtetésre vezetnek, hogy a Lisszaboni Szerződés által módosított elsődleges jogi kontextusban már nem állja meg a helyét az a korábbi teszt, melynek alapján a Bíróság csak akkor semmisített meg másodlagos jogszabályt tartalmi indokok miatt, ha az adott szabály nyilvánvalóan alkalmatlan (*manifestly inappropriate*) volt a szabályozási cél elérésére. A jogalkotóknak – vagyis mind az Európai Parlamentnek, mind a Tanácsban szavazó tagállamoknak – fel kell készülniük arra, hogy az általuk elfogadott, anyagi büntetőjogot harmonizáló uniós jogi aktusoknak adott esetben ennél szűkebb jogszerűségi szűrőn kell majd átjutniuk.

Úgy tűnik, hogy a jogalkotási eljárásban érdekelt mindhárom intézmény felismerte ezt a változást, és a tanulmányban ismertetett állásfoglalásaikban utalnak az *ultima ratio* elvére. Ezek az állásfoglalások jogi értelemben nem kötelezőek. Úgy vélem azonban, hogy a kötelező erő hiánya nem jelenti azt, hogy alkotmányjogi értelemben teljesen érdektelen dokumentumokról lenne szó.

Ezt arra alapozom, hogy a Szerződéseket a Bíróság az EU „alkotmányos alapchartájának” tekinti.⁹⁸ Egy alkotmányos alapcharta autentikus, végső értelmezése bírósági monopólium. Ahhoz azonban, hogy mindenki – az intézmények, a véleményformálók, a politikusok, az állampolgárok – magáénak érezhesse az alapchartát, az autentikus jogértelmezésnél többre van szükség. Nevezetesen arra, hogy a demokratikus közösségben mindenki értelmezhesse, mindenki végiggondolhassa az alkotmányos problémákat, és eljuthasson a saját értelmezéséhez.⁹⁹ Ez az egyik garanciája annak, hogy egy alapcharta még ellentétes értelmezések kereszttüzében is képes legyen közös keretet biztosítani a vitának,¹⁰⁰ és ez az útja az alkotmányos identitás békés formálódásának.¹⁰¹

A fenti érvelés elsősorban az amerikai alkotmányjogban használatos, ahol *departmentalism* vagy koordinált alkotmányértelmezés néven ismert. Olyan érzékeny kérdéseket, mint az uniós büntetőjog használata, érdemes ezen érvelés fényében is végiggondolni. Az EU jogrendszerében a legtöbb „alkotmányos” kérdés visszavezethető a Szerződések értelmezésére, amelyben a végső szó a Bíróságé. Azonban önmagában az a tény, hogy a Bíróság az alapcharta végső öre, nem jelenti azt, hogy az egyetlen öre is.¹⁰² Ha elvárjuk, hogy egy alapcharta mindazoké legyen, akiket valamilyen formában érint, akkor e filozófiai elvárás jogi vetületének egyfaj-

⁹⁸ *Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament* ítélet, 294/83, EU:C:1986:166, 23. pont.

⁹⁹ Philip BOBBITT: *Constitutional Interpretation* (Oxford: Blackwell 1991) 22.

¹⁰⁰ BOBBITT (99. lj.) 158.

¹⁰¹ Michel ROSENFELD: *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture and Community* (London: Routledge 2010).

¹⁰² Gareth DAVIES: „Legislative Control of the European Court of Justice” *Common Market Law Review* 2014/6. 1584.

ta intézményi pluralizmusnak kell lennie. Az EU kontextusában az intézményi pluralizmus elvárását alátámasztja a hatáskör-átruházás elve,¹⁰³ amelynek értelmében párhuzam figyelhető meg a közvetlenül hatályos szerződési jogok és az uniós jogalkotási hatáskörök között.¹⁰⁴

Az az álláspontom tehát, hogy az *ultima ratio* a jogalkotót korlátozó elvként jelenik meg az EU elsődleges jogában, nem csak magának az elsődleges jognak a szöveg szerinti és rendszertani elemzésén alapul. Bár a Szerződések értelmezése szerintem önmagában is erre az eredményre vezet, a kérdés vizsgálatának – politikai és társadalmi érzékenysége miatt – van egy másik rétege is, nevezetesen az, hogy a jogalkotásban hatáskörökkel rendelkező uniós intézmények miként állnak hozzá az *ultima ratio* elvéhez. Mint azt bemutattam, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése utáni jogalkotási gyakorlat és a jogilag nem kötelező állásfoglalások egyaránt amellett tanúskodnak, hogy az intézmények ismerik – és igyekeznek is követni – a közös hagyományt: a büntetőjog hivatása nem az, hogy a *crime control industry* energiahordozója legyen, hanem hogy végső eszköz, „zárókő” legyen a jogi felelősség rendszerében.

¹⁰³ EUSZ 5. cikk (1) bek.

¹⁰⁴ DAVIES (102. l.j.) 1586.