

(Ne)výhody posílené spolupráce jako formy pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

Štěpán Kořínek*

Abstrakt: Tento příspěvek se zabývá problematikou posílené spolupráce a její konsekvencí k Úřadu evropského veřejného žalobce. Posílená spolupráce jako jeden z nástrojů evropské politiky je dnes hojně využívána. Úřad evropského veřejného žalobce byl zaveden na základě nařízení 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. V souvislosti s tím je tak vhodné se zamyslet nad potenciálními výhodami či nevýhodami této formy spolupráce pro členské státy, zejména vůči využitelnosti pro Úřad evropského veřejného žalobce. Příspěvek je rozdělen do pěti částí, včetně úvodu a závěru. První část je věnována představení posílené spolupráce v obecné rovině. Druhá pasáž představuje nevýhody, které mohou být nežádoucím důsledkem formy posílené spolupráce. Třetí oddíl se naopak zaměřuje na výhody, které mohou vyplynout z posílené spolupráce. Na závěr neabsentuje celkové shrnutí možných východisek posílené spolupráce, zejména vůči potenciálu Úřadu evropského veřejného žalobce.

Klíčová slova: Evropský veřejný žalobce, posílená spolupráce, evropská prokuratura, evropské trestní právo, Evropská unie

Úvod

Evropská unie představuje unikátní regionální útvar *sui generis*, který vznikl na myšlence jednotnosti rozdrobených evropských státností. Tím odstartoval zrod evropského integračního procesu, který pokládá základy stále užšího svazku mezi evropskými národy.¹ Evropská unie může být vnímána jako reprezentant integračních ambicí evropských zemí. Evoluce Evropské unie (dále jen „EU“) gradovala naplňováním předeslaných integračních cílů a prohlubováním politik při extenzivním rozšiřování působnosti a pravomocí EU. Dnešní politická scéna EU je taková, že se na ní střetává až do dvaceti osmi protichůdných názorových tendencí a rozdílných úhlů pohledu, které většinou vycházejí z odlišných politických a ekonomických preferencí jednotlivých členských států. Paradigma čisté komunitární jednoty však v dnešním heterogenním prostředí EU působí jako fata morgána. To platí i přes skutečnost, že se evropští normotvůrci od počátku snaží o prosazování evropského dogmatu jednoty.² Přímočaré integrační snahy jsou proto objektivně neudržitelné a suplují se flexibilnějšími formami přístupů. Z toho plyne, že rozhodovací unijní struktury nemohly nadále setrvat rigidní. Prvek flexibility je v tomto smyslu klíčový a představuje i základní kámen institutu posílené spolupráce samotné. Nicméně, flexibi-

* JUDr. Bc. Štěpán Kořínek. Právnická fakulta Univerzity Karlovy a Filozofická fakulta Masarykovy univerzity, E-mail: sKorinek@seznam.cz.

¹ Preambule Římských smluv o založení EHS a EURATOM z roku 1957.

² Přesvědčivý argument jednoty byl vysloven v rozsudku Soudního dvora z 15. 7. 1964 ve věci 6/64 *Costa p. ENEL* vyslovujícího požadavek přednosti a jednoty práva EU, přesněji jednotné aplikace práva EU napříč jednotlivé členské státy EU. Originálně: „The executive force of Community law cannot vary from one state to another [...] without jeopardizing the attainment of the objectives of the Treaty.“

lita provádí EU neustále, vždy tu více či méně byla přítomna, a to v podobě směrnic, mezinárodních spoluprací jako Schengenská dohoda nebo přechodná období při přijímání nových členů. Všechna tato počínání byla projevy principu flexibility.³ Spojení flexibilní integrace potom reprezentuje všechny formy spolupráce, na kterých se podílí jen určitá výše subjektů nebo se neuplatňují totožná pravidla vůči všem subjektům společně.⁴

Posílená spolupráce⁵ se vůbec poprvé objevila jako pouhé konceptuální východisko institucionalizace předešlých *ad hoc* experimentů s prvkem flexibility v rámci Maastrichtské smlouvy.⁶ Některé zdroje pracují s označením tzv. Koperníkovy revoluce, tedy jako dilematu mezi rozšiřováním členské základny a zároveň prohlubováním integrace ve výhledu posilování EU.⁷ Ještě dříve však ze Spolkové republiky Německo vzešla idea o nutnosti rozličných integračně-přístupových stupňů závislých na ekonomických dysbalancích tehdejších členů Společenství.⁸ Posílená spolupráce a další formy flexibility umožňují přijímání politicky adekvátně diverzifikovaných počínů, vždy odpovídajících specificky integračním projektům, ve kterých se tak dosahuje asymetrického postupu. Asymetricky můžeme posílenou spolupráci také označit za balancování mezi regionalismem a multilateralismem, vždy ve výhledu únosnosti.⁹ Flexibilita¹⁰ známá z klasického mezinárodního či evropského práva znamená eventualitu nastolení užší spolupráce mezi určitou skupinou států v dané oblasti, a to přijetím právních aktů podle stávajícího právního rámce a za dodržení specifických podmínek a podle zvláštního postupu.¹¹ Jiná definice skýtá trochu odlišný přístup, kdy je flexibilita chápána jako prostředek usměrňující diverzitu v heterogenní skupině (Evropě) při zachování integrační dynamiky.¹² Jiné vymezení uvádí, že flexibilita je snaha skupiny členských států o prohloubení integrace v krocích založení nové instituce nebo dílčí politiky v nitru unijní struktury, aniž by došlo k ohrožení či narušení operativnosti celé EU.¹³

Naopak, výslovný institut posílené spolupráce se poprvé objevil v rámci evropské smluvní základny prostřednictvím Amsterdamské smlouvy v roce 1999, která jej strukturálně začlenila.¹⁴ Niceská smlouva potom představovala rozšíření rozsahu působnosti posílené spolupráce o oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky.¹⁵ Posílená spo-

³ WARLEIGH, A. *Flexible Integration: Which model for the European Union?* London: Sheffield Academic Press, 2002, s. 14.

⁴ KOHUTIČOVÁ, P. *Posílená spolupráce: Nová dimenze evropské integrace*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, FSS, 2011, s. 8.

⁵ Posílená spolupráce (angl. *Enhanced Cooperation*) bývá zaměňována pojmy užší spolupráce či flexibilita.

⁶ CREMONA, M. *Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU*. Florence: EU Working Paper Law, 2009/21, s. 1.

⁷ THYM, D. "United in Diversity" – The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order. *German Law Journal*. 2005, Vol. 6, No. 11, s. 1734.

⁸ V roce 1974 vzešla tato idea z kanceláře Willyho Brandtona, zastupujícího SRN.

⁹ CANTORE, C. M. We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU. *Perspectives on federalism*. 2011, Vol. 3, No. 3, s. 14.

¹⁰ Princip flexibility lze přitom z pohledu ryziho evropského práva vnímat jako možnost nerozhodovat jednomyslně, ale většinou; potom také jako možnost oboustranného přenosu pravomocí (oboustranná flexibilita); do třetice jako možnost přijetí nezbytných unijních opatření, která nejsou explicitně plynoucí z primárního práva EU (doložka flexibility).

¹¹ PIKNA, B. Posílená spolupráce v evropském právu. *Právní obzor*. 2004, č. 6, s. 534–541.

¹² WALLACE, H. – WALLACE, W. – WEBB, C. *Policy-Making in the European Community*. New York: John Wiley, 1983, s. 186.

¹³ FIALA, V. Decisions Concerning the „Opt-Out“ as an Instrument for Protecting National Interests. *Contemporary European Studies*, 2006, Vol. 1.

¹⁴ Amsterdamská smlouva však umožnila tento institut použít pouze v rámci tehdejšího prvního a třetího pilíře, kdy druhý pilíř týkající se zahraniční a bezpečnostní politiky byl z působnosti vyloučen.

¹⁵ Niceská smlouva (2000) umožnila posílenou spolupráci vztáhnout na všechny tři tehdejší komunitární pilíře.

lupráce byla dokonce inkorporována do textu připravované Ústavní smlouvy pro Evropu,¹⁶ která však nebyla nikdy ratifikována.¹⁷ Přičemž finální podoby nabyl přijetím Lisabonské smlouvy v roce 2009, která pokračovala v extenzivním rozšíření působnosti o oblast společné bezpečnostní a obranné politiky. Lisabonská smlouva tak přispěla k vybalancování diferencovanosti integrace v rámci vybraných oblastí evropských politik. Zároveň však Lisabonská smlouva podpořila kritéria uchýlení se k formě posílené spolupráce, kdy musí platit, že se jedná o podporu cílů EU, chrání se tím její zájmy, posiluje se integrace v rámci EU a dodržuje se princip subsidiarity.¹⁸

1. Posílená spolupráce – základní charakteristika institutu

Posílená spolupráce je doktrinárně pojímána jako nástroj flexibility evropské integrace.¹⁹ Generálním smyslem institutu posílené spolupráce tak zůstává podpora dosažení cílů EU.²⁰ Posílená spolupráce představuje jednu z možností, kdy skupině nejméně devíti členských států je dovoleno upravit si danou oblast zájmu mezi sebou v případě, že selže společné přijetí všemi státy. Posílenou spoluprací si lze proto představit jako derivativní způsob řešení nahodilých politických otázek s ohledem vůči diverzifikovanosti členských států. Flexibilita převlečená do kabátu posílené spolupráce tedy umožňuje obejít jednotný postup na cestě ke kvalitnější evropské integraci. Úmysl členských států při uchýlení se k formě posílené spolupráce je založen na tužbě po intenzivnější spolupráci a užší integraci v určitých oblastech.²¹ Celý institut posílené spolupráce je navržen tak, aby předcházel paralyzování procesu přijetí návrhu upravujícího zvolenou oblast zájmů ze strany některých států, které nemají vůli se na takové úpravě podílet.²² Posílená spolupráce vykazuje určitou dvojznačnost. Zaprvé je možné ji chápat jako formu institucionalizované diferencované integrace vycházející vstříc touze některých členských států po zrychlení tempa spolupráce v dané oblasti nebo rozšíření integrace o zcela nové oblasti zájmu. Zadruhé je možné na ni nahlížet jako na snazší cestu k překonání diverzity při rozhodování o specifických oblastech zájmu, kde je žádoucí jednomyslný souhlas,²³ ale takového lze dosáhnout jen obtížně.²⁴ Nicméně, lze se shodnout na následujícím: členské státy ochotné navázat v rámci určité oblasti posílenou spoluprací by měly být posly nového vývojového směru.

Posílená spolupráce poskytuje řešení fundamentálního dilematu mezi menšími skupinami (státy, které navázaly posílenou spoluprací) a komunitární ortodoxií. Ortodoxnost nám představuje ustrnulé a jen těžko zvrtné přidržování se určitého myšlenkového

¹⁶ Též Ústavě EU či evropské ústavě.

¹⁷ NECKÁŘ, J. – ŠRAMKOVÁ, D. *Flexibilita a Lisabonská smlouva: posílená spolupráce v oblasti finančního práva?* Brno: Právnická fakulta MU, 2008, s. 5. Dostupné online z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/financ/Sramkova_Dana_Neckar_Jan.pdf>.

¹⁸ Posílená spolupráce se Radou povoluje jako poslední prostředek dosažení cílů EU, kdy takových není možné dosáhnout jinak.

¹⁹ FABBRINI, F. *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Europe. Research Paper.* Moncalieri: Centro studi sul federalismo, 2012, s. 4.

²⁰ FUNTA, R. – GOLOVKO, L. – JURIS, F. *Európa a evropské právo.* Bratislava: IRIS, 2016, s. 504.

²¹ TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 72 an.

²² European Commission. Scenario 3 of the White Paper on the Future of Europe: Those who want more do more. Zveřejněno 19. 3. 2019.

²³ TÝČ, V. Enhanced cooperation and international treaties between member states as the possible means for overcoming the increased heterogeneity of the European Union. In: ŠÍŠKOVÁ, N. (ed.). *The European Union – What is next?* Köln: Wolters Kluwer, 2018, s. 217.

²⁴ CREMONA, M. *Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU.*

proudu či přesvědčení. Komunitární (unijní) ortodoxnost naléhá na následující hodnoty – politickou jednotu, právní homogenitu a institucionální koherenci. Konečná vize této ortodoxie lpí na požadavku stejných práv a stejných povinností všem členským státům. Kontra těmto myšlenkám nastupuje druhé řešení, které kalkuluje s flexibilizací a diferenciací za předpokladu, že není možné dosáhnout společného jednotného konsenzu. Toto druhé východisko se právě projevuje prostřednictvím posílené spolupráce.²⁵

Posílená spolupráce se může ustanovit ve třech dílčích formách. První z forem je tzv. vícerychlostní Evropa,²⁶ kdy všechny členské státy souhlasí se zavedením integrace, ale nejsou způsobilé usnést se ve stejné době. Právní úprava je v tomto případě přijata, ale naopak právní řády některých států nejsou na tuto změnu připraveny. Podle určitých teorií je vícerychlostní Evropa diferenciací chronologickou, tedy dočasnou, protože po připojení všech států (až přizpůsobí své právní řády), se tato spolupráce stává společnou politikou.²⁷ Tato první forma je charakteristická dvěma proměnnými – časem a způsobilostí.²⁸ Druhá forma se označuje jako tzv. proměnná uspořádání,²⁹ kdy některé členské státy takovou integraci zcela nebo zčásti principiálně odmítají. A právě onen znak principiálnosti je zde klíčový, protože tuto formu odlišuje od předchozí. Principiálnost spočívá v tom, že integrace je odmítána z nějakého závažného důvodu pro daný stát. Tato forma proto toleruje heterogenost Evropy a také EU. A poslední třetí forma je příznačná diferenciací na základě volního uvážení, kdy komunitární úprava není přijata a je ponechána vlastní úprava daných otázek.³⁰ Jedná se o formu příznačnou svojí liberálností, neboť členským státům je nabídnuta celá paleta možností výběru vhodné formy spolupráce podle jejich vlastní úvahy.³¹ Tento model bývá také zván jako tzv. *Europe à la carte*, pro nějž je zcela příznačný základní jednotící prvek a proměnnými jsou předmět a vůle. Někdy bývá označována za model tzv. jídelního lístku.³² Nicméně tato klasifikace flexibilní integrace není v žádném případě obecně platná a vyčerpávající, protože jsme schopni nalézt rozličné množství pojednání o možnostech klasifikace.³³

Posílená spolupráce jako právní institut evropského práva je právně kodifikována v rámci ustanovení čl. 20 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) a doplněna v ustanoveních čl. 326–334 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Členské státy mohou využít této alternativy a uzavřít mezi sebou užší spolupráci v dané oblasti v rámci nevylučných pravomocí EU. Posílená spolupráce přitom musí splňovat následující podmínky – být v souladu s právem EU, podporovat cíle EU, chránit zájmy a posilovat integraci EU.³⁴ SFEU však zakládá i další podmínky pro využití posílené spolupráce, ta musí být v souladu s legislativou EU (primárním i sekundárním právem), nesmí jít o narušení vnitřního trhu či hospodářské, sociální či územní soudržnosti a nesmí dojít

²⁵ WESSELS, W. – GERARDS, C. *The Implementation of Enhanced Cooperation in the European Union*. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Directorate General for Internal Policies of the Union, 2018, s. 8.

²⁶ Z francouzského „*Europe à plusieurs vitesses*“.

²⁷ WARLEIGH, A. *Democracy in the European Union*. London: SAGE, 2003, s. 70.

²⁸ KOHUTIČOVÁ, P. *Posílená spolupráce: Nová dimenze evropské integrace*, s. 23–24.

²⁹ Ze znění „*géometrie variable*“.

³⁰ Tato forma se označuje jako „*Europe à la carte*“ a je včleněna v čl. 95 odst. 4 SEU.

³¹ JILG, P. *Princip flexibility*. Diplomová práce. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2010, s. 13–15.

³² DAHRENDORF, R. *A third Europe?* Florence: Third Jean Monnet Lecture, 1979, s. 20.

³³ Více viz STUBB, A. *Negotiating Flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and beyond*. London: Palgrave, 2002; nebo GUILLARD, C. *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*. Lille: ANRT, 2004.

³⁴ Čl. 20 odst. 1 SEU.

k vytvoření překážek v oblasti obchodu, k narušení hospodářské soutěže nebo k jakékoli diskriminaci.³⁵

Ve vztahu k Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „ÚEVŽ“) byl významný právě zásah Lisabonskou smlouvou, která inkorporovala unikátní procesní pravidlo tzv. urychlovací doložky, a to v rámci politik bývalého třetího pilíře. Tato doložka poskytuje příležitost alespoň devíti členským státům pokračovat v započatém procesu integrace, kdyby některý ze států využil svého práva veta při přijímání nové předmětné legislativy. Významné je také to, že zde neprobíhá proces povolení prostřednictvím Rady, ale intence k navázání posílené spolupráce v započaté integraci mezi vybraným počtem států se pouze oznamuje evropským institucím.³⁶ Tato skutečnost byla směrodatná pro zřízení ÚEVŽ, jakož i pro další justiční spolupráci v trestních věcech v EU.

2. Nevýhody posílené spolupráce – obecná východiska a spojitost s ÚEVŽ

Za nejdominantnější negativní dopad posílené spolupráce můžeme spatřovat tzv. fragmentaci. Jedná se o faktický stav, ve kterém dochází k namísení harmonizovaných a neharmonizovaných právních pravidel, což vede k jejich diverzifikaci. To může mít za potenciální následek diskriminaci nezúčastněných subjektů, jakož i dotčených osob.³⁷ Fragmentace neboli rozdrobenost či roztržitost je negativním charakterem celé materie evropského práva, jakož i Evropské unie. Ve spojitosti fragmentace a posílené spolupráce může dojít k rozdrobení právních úprav a vzniku směsice národních a harmonizovaných pravidel. Nutno si však uvědomit, že jelikož je pro evropské právo obecně charakteristická fragmentace vzhledem k velkému počtu členských států a jejich odlišných právních řádů, i dílčí právní otázky jako postih různých forem kriminality či rozhodná práva jsou ze své podstaty maximálně fragmentovány vůči vzájemné integraci a harmonizaci EU.³⁸

Tíživost fragmentace nespočívá v její existenci jako takové, nýbrž v jejím neodstranění. Ve vztahu k ÚEVŽ je proto problémem to, že EU má za stanovený cíl efektivnější ochranu svých finančních zájmů, čehož se snaží dosáhnout intenzivnější integrací v unijní jednotnost. Lze nalézt teze, že pro účinnější ochranu finančních zájmů EU a snazší potírání kriminality by EU měla být co nejvíce unitární.³⁹ V případě neodstranění rozdrobenosti právních pravidel lze mít za to, že by se takový stav mohl dotknout efektivnosti činnosti ÚEVŽ. Forma posílené spolupráce však činí z množiny národních úprav harmonizovanější jednotu, nebo se tomu alespoň snaží přiblížit za sledování svého cíle, kterým je hlubší integrace. Posílená spolupráce tak má překlenout diverzní přístup jednotlivých členských států při dosahování obecných či dílčích cílů a plnění úkolů.⁴⁰ Jak jsme již uvedli, posílená spolupráce je pro ostatní státy předvojem a zároveň ukazatelem toho, jakým směrem by se měly vydat, nebo k čemu se přiklonit. Taková je její základní podstata, která

³⁵ Čl. 326 SFEU.

³⁶ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*. Praha: Linde, 2010, s. 150.

³⁷ DOSENRODE, S. *The European Union After Lisbon: Polity, Politics, Policy*. Burlington: Ashgate, 2012, s. 105 an.

³⁸ BOUDOVÁ, A. *Identifikace problémů posílené spolupráce a jejich dopad na Úřad evropského veřejného žalobce*. Bakalářská práce. Brno: FSS Masarykovy univerzity, 2018, s. 28.

³⁹ JOHNSON, A. *European Public Prosecutor's Office: A Breakthrough in the Fight against Corruption*. *Transparency International EU* [online]. Dostupné z: <<https://transparency.eu/eppo/>> [cit. 31. 8. 2019].

⁴⁰ TÝČ, V. *Enhanced cooperation and international treaties between member states as the possible means for overcoming the increased heterogeneity of the European Union*, s. 212.

by měla být naplněna, a posílená spolupráce se potom přirozeně transformuje na společnou politiku.

Na problém fragmentace navazuje další komplikace, kterou může představovat prolomení principu právní jistoty. Právní jistota je jeden ze základních právních principů téměř všech evropských státností. Právní jistota souvisí s dalšími principy jako *rule of law* či zákonností. Rozdrobení právních úprav, tedy důsledek fragmentace, má za následek úbytek právní jistoty, přesněji její oslabení. *A priori* platí to, že čím více právních úprav, tím méně právní jistoty. Kvintesence posílené spolupráce však tkví v tom, že se další a další státy mají k této spolupráci připojovat až do doby, než je tato spolupráce přeměněna na společnou politiku. Posílená spolupráce zavádí harmonizaci právních pravidel v dané oblasti, čímž vlastně přispívá k vyšší míře integrace. Logicky se proto domníváme, že tato obava je spíše irelevantní.

Další negativum, které souvisí i s fragmentací, lze označit za tzv. efekt aglomerace, který se projevuje izolováním některých vůdčích států tím, že tyto si navážou posílenou spolupráci mezi sebou, čímž sami vykáží vyšší míru integrace. Současně s tím však nastává i opositum, kdy se zvyšuje riziko odsunutí zbylých států s menší mírou integrace a slabším postavením.⁴¹ Důsledkem efektu aglomerace by pak zákonitě byla vyšší fragmentace, a tím slabší integrace. Nicméně, posílená spolupráce je vystavěna na časově proměnné, přičemž při postupném připojení všech zbývajících členů k této posílené spolupráci by takové znevýhodnění nemělo nastat, respektive by se mělo překlenout.⁴²

Další autoři naopak spatřují jako negativum i tzv. *first move advantage*, v překladu „výhodu prvního kroku“. Podstata spočívá v tom, že prvotní státy se při zvolení navázání posílené spolupráce mohou společně podílet na utváření všech budoucích pravidel, zatímco přistupující členové jsou nuceni, při rozhodnutí připojit se k takové spolupráci, k pouhé adhezi stávajících platných pravidel, jakož i třeba těch, se kterými nesouhlasí.⁴³ Postupným zapojováním se do posílené spolupráce udělují členské státy nevědomky souhlas s právními akty přijatými nebo připravovanými v rámci této spolupráce, aniž by znaly jejich obsah a mohly je ovlivnit. Paradox nastává v případě, kdy by nově přistoupený stát s danou úpravou nesouhlasil, ale i přesto by se jí musel podřídit.

Další z řady negativních důsledků posílené spolupráce je postavení neparticipujících členů. Ti mají buď odmítavé postavení vůči posílené spolupráci z vlastní vůle, nebo slabé postavení z povahy stavu věci. Některé státy se rozhodnou neúčastnit se na posílené spolupráci v dané oblasti na základě rozličných subjektivních důvodů. Mezi velmi časté důvody bývá zařazována skutečnost, že některé státy považují stávající stav před posílenou spoluprací za dostačující, nebo se v rámci posílené spolupráce nechtějí vzdát části svých pravomocí pro danou oblast právní úpravy. Toto typicky platí pro oblast ÚEVŽ, kde se přesně tyto námitky objevily. Některé státy se obávaly přílišného okleštění svých národních jurisdikcí.⁴⁴ Od prvopočátku zavedení ÚEVŽ na principu posílené spolupráce odmítalo Polsko či třeba Maďarsko. Státy, které se nechtějí podílet na posílené spolupráci,

⁴¹ KUBIN, T. Enhanced Cooperation, Emu Reforms and their Implications for Differentiation in the European Union. *Baltic Journal of European Studies*. Vol. 7, No. 2 (23), s. 98 an.

⁴² FABBRINI, F. *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Europe*. Research Paper. Moncalieri: Centro studi sul federalismo, 2012, s. 13.

⁴³ KITTOVÁ, Z. *Enhanced Cooperation within the European Union: Experience and Expectations*. Sofia – Vienna: SGEM 3rd International Multidiscipline Scientific Conference on Social Sciences and Arts. 2016, Vol. 1, Book 2, April 06–09, s. 134.

⁴⁴ KORÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. *Stát a právo*. 2019, roč. 6, č. 2–3, s. 185.

zastávají buď negativní postoj motivovaný rozličnými faktory (pasivní odmítání), nebo zastávají negativní reakce (aktivní odmítání). Nicméně tento stav není žádoucí, neboť ohrožuje soudržnost a brzdí navazování dalších integračních snah.

K tomu je vhodné se také zamyslet nad dalšími konsekvencemi, které mohou vyplývat ze vztahů mezi ÚEVŽ založeném na posílené spolupráci a nezúčastněnými státy či třetími stranami.⁴⁵ Efektivita ÚEVŽ může být již předem narušena v případě, i když jenom jeden stát bude postaven mimo podílení se na fungování ÚEVŽ. Posílená spolupráce tak značí jisté riziko v případě, kdy neparticipující stát nebude ochoten nebo schopen spolupracovat s Evropskou prokuraturou.⁴⁶ Neuspokojující integrace a pouze částečná harmonizace právních pravidel v rámci posílené spolupráce, tedy územní omezenost působnosti ÚEVŽ, může mít drastické důsledky na efektivitu boje s kriminalitou obecně. Nezúčastněné státy na posílené spolupráci k ÚEVŽ se pak mohou stát útočištěm pro pachatele finanční kriminality spadající do kompetencí Evropské prokuratury.⁴⁷ Účelný transfer pachatelů do neparticipujících států jim však zákonitě neumožní úplné vyhnutí se spravedlnosti, nýbrž se jim může nechtěně dostat mírnějšího dohledu a tím i postihu. Tím by zákonitě došlo k mezerám v trestní jurisdikci Evropské prokuratury.⁴⁸ Při ustanovování ÚEVŽ je nutné konkrétně a jasně vymezit pravidla mezi ÚEVŽ a nezúčastněnými státy, případně dalšími subjekty.⁴⁹ Čirá systematizace procesních pravidel pro zkombinování výkonu působnosti ÚEVŽ s jurisdikcemi neparticipujících států je zcela zásadní pro zajištění celkové účinnosti boje proti kriminalitě dopadající na finanční zájmy EU, jakož i jiné chráněné hodnoty.

Skeptické otázky vyvstávají i kolem vhodnosti oblastí, které mají spadat pod posílenou spolupráci. Primární právo EU stanovuje pouze obecný mustr toho, jak má být posílená spolupráce navázána a jak ji využít. Tato příliš všeobecná úprava se může projevit zneužitím tohoto institutu pro individuální zájmy některých států, které sledují jen vlastní profit. Takový stav by se pak zcela jednoznačně přičil zájmům EU a stanoveným integračním tendencím. Obecnost úpravy se dá také široce, ba i nevhodně interpretovat, což může mít obdobné následky jako v předešlém případě. Spolu s tím bychom mohli zařadit i další nevýhodu posílené spolupráce, kterou je otázka demokratické legitimacy posílené spolupráce ve vztahu k elementárnosti procedurálního postupu zavádění posílené spolupráce. Právě legitimita je na tomto místě napadána, protože se argumentuje slabostí a právě zneužitelností tohoto nástroje.⁵⁰ Posílená spolupráce bývá často spojována s problémem demokratického deficitu EU, který se projevuje jako snížení transparentnosti (komplikovanost a nesrozumitelnost evropského rámce)⁵¹ a vážnosti unijních institucí, členěním států na (ne)privilegované a několikrát zmíněnou fragmentací.⁵²

⁴⁵ GIUFFRIDA, F. *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? Research report*. Brussels: CEPS, 2017, No. 2017/03, s. 8.

⁴⁶ JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*. 2018, roč. 51, č. 1, s. 70.

⁴⁷ CSÚRI, A. *The Proposed European Public Prosecutor's Office – From a Trojan Horse to a White Elephant?* Cambridge: Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2016, s. 150.

⁴⁸ DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. 2017, lss. 3, s. 157.

⁴⁹ Čl. 99–105 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. V těchto ustanoveních jsou upraveny vztahy mezi ÚEVŽ a Eurojustem, OLAFem, Europolem, mezinárodními organizacemi a jinými státy.

⁵⁰ DOSENRODE, S. *The European Union After Lisbon: Polity, Politics, Policy*. Burlington: Ashgate, 2012, s. 105.

⁵¹ CABADA, L. et al. *Aktuální výzvy evropského integračního procesu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 76–80.

⁵² CINI, M. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 398.

Nejasnosti vyvěřají také kolem vztahu aktů posílené spolupráce a unijního *acquis*. Právní úprava stanovuje požadavek, aby posílená spolupráce respektovala *acquis* při autorizaci a realizaci posílené spolupráce.⁵³ Dále je stanoveno, že opatření (tedy i akty) přijaté v rámci posílené spolupráce nejsou považována za *acquis*. Toto je poměrně zásadní problém, jelikož legislativní akty přijaté uvnitř posílené spolupráce představují budoucnost evropského práva a vzájemných budoucích vztahů.⁵⁴ Nicméně podle některých názorů, zůstávají akty přijaté v rámci posílené spolupráce v běžném režimu evropského práva, přičemž požívají i stejných účinků, ovšem trpí územní omezeností.⁵⁵ V souvislosti s tím se dostáváme k dalšímu zlomovému momentu, tedy postavení Soudního dvora EU. Otázkou zůstává, jak bude Soudní dvůr řešit konflikty mezi unijním *acquis* a těmito specifickými akty, obzvláště mezi akty přijatými v posílené spolupráci a nezúčastněnými státy.

Doposud nezodpovězenou otázkou zůstává také eventualita vyvázání se z posílené spolupráce. Právní úprava této eventuality absentuje, respektive možnost vystoupení z posílené spolupráce není nikterak smluvně řešena. V případě, že by se jeden či více států rozhodlo od posílené spolupráce odstoupit, není jasné, jaké to bude mít důsledky na samotné pokračování již zavedené spolupráce, jaké dopady pro odstupující státy? Co když se po odstoupení, byť i jednoho státu, sníží počet participujících členů pod minimální hranici zavedení posílené spolupráce? Logicky nám z toho vyplývá, že by taková posílená spolupráce měla být zablokována či úplně ukončena. Co nadělat v případě, kdy posílená spolupráce byla přijata na základě autorizačního procesu, kdy Rada po asistenci s Evropskou komisí rozhodla o umožnění spolupráci navázat. V nastíněném případě by se zcela nepochybně jednalo o podstatnou změnu autorizované a přijaté spolupráce, což by opět podléhalo povolovacímu režimu.⁵⁶ Podle jistých domněnek by se odstupující státy měly zasadit o modifikaci původně schvalovacího rozhodnutí (toho, kterým byla posílená spolupráce přijata, nebo jakým byla založena). V případě, že by tak neučinily, lze mít za to, že by byla ohrožena garance jednoty unijního systému.⁵⁷ Vzhledem na absenci empirie by nebylo férové tyto okolnosti označit za nevýhody posílené spolupráce, avšak máme za to, že je možné je jednoznačně označit za nejasnosti.

3. Výhody posílené spolupráce – obecné báze a kontinuita k ÚEVŽ

Vedle demonstrativního výčtu nevýhod posílené spolupráce není možné nezapomenout i její výhody, kterých jsme také schopni dohledat několik. Jako vůbec nejmarkantnější výhodu lze považovat prohlubování integrace, byť částečné. Posílená spolupráce má temporální charakter a svým účelem má neustále směřovat k úplné integraci, byť v různém časovém horizontu. Posílená spolupráce je nastavena tak, že pro její vznik je požadován minimální počet vstupujících členů – devět. V rámci takto vyčleněné skupiny se proto navázáním posílené spolupráce integrace prohlubuje, čímž automaticky dochází k dodržování a prosazování odlišných pravidel než u zbylých subjektů. Jak patrně, posílená spolupráce vždy vede alespoň k částečnému zintenzivnění integrace, čímž plně koliduje s cíli EU.

⁵³ Čl. 20 odst. 2 SEU.

⁵⁴ KURPAS, S. et al. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Bruxelles: CEPS – EGMONT – EPC, 2007, s. 105.

⁵⁵ THYM, D. “*United in Diversity*” – *The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order*, s. 1735.

⁵⁶ KOHUTIČOVÁ, P. *Posílená spolupráce: Nová dimenze evropské integrace*, s. 70.

⁵⁷ CANTORE, C. M. We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU. *Perspectives on federalism*. 2011, Vol. 3, No. 3, s. 17–18.

Další výhodu lze vidět v otevřenosti posílené spolupráce, která vykazuje rysy liberalismu a svobodné vůle. Žádný subjekt není nucen k tomu, aby se k posílené spolupráci zavázal. Fakt, zda se neparticipující státy chtějí nebo nechtějí připojit k navázané posílené spolupráci, je ponechán čistě na jejich diskreci. Absence povinnosti přistoupit k posílené spolupráci však může být i nežádoucí, a to v případě, kdy dotyčný stát úmyslně zdržuje nebo oddaluje integrační snahy. Navíc, otevřenost lze vnímat i jako jakousi bezpečnostní pojistku před vícekolejností EU vytvořením pevně semknutých skupin států.⁵⁸

Z povahy posílené spolupráce lze vyvodit i další výhodu, kterou je možnost obcházení veta při přijímacím procesu legislativního aktu. Každý členský stát má prerogativ k vyřknutí svého práva veta, čímž zablokuje proces přijetí legislativního aktu. Posílená spolupráce je však apartní možností oslabení jinak neprolomitelného práva veta. Posílená spolupráce vlastně představuje jakýsi „bypass“ zamítavého veta, ovšem bez proliferace jiných odklonů (*opt-out* doložek). Institut posílené spolupráce se tak nachází v pozici logické náhrady za odmítnutí participace na integračních konstrukcích, které by umožnily rozšířit stávající politiky či iniciovat zcela nový směr vývoje.⁵⁹ Posílenou spoluprací se tak vytvořila neopominutelná překážka zahájení spolupráce i proti vůli některého členu.⁶⁰ Navíc, od Lisabonské smlouvy je s posílenou spoluprací spojena i výsada zjednodušené procedurální aplikace tohoto institutu v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Posílená spolupráce se jen oznamuje, nepodléhá autorizačnímu režimu.

Z opačného pohledu může být výhodou i nekonkretizování oblastí posílené spolupráce, tedy obecnost posílené spolupráce. Posílená spolupráce je v primárním právu EU vymezena velmi obecně. Tato skutečnost připouští poměrně značnou flexibilitu využitelnosti tohoto nástroje. *A priori* je posílená spolupráce flexibilní instrument, ale i nástroj flexibility. Právě tato základní premisa dává posílené spolupráci nezastupitelné místo v evropském právu. Tento stav lze deklarovat oblastmi, ve kterých již byla posílená spolupráce navázána, respektive, kdy byla posílená spolupráce využita⁶¹ – ve věcech rozhodného práva rozvodů a rozluk⁶² (rodinné právo); ve věci jednotného evropského patentu (duševní vlastnictví); ve věcech majetkových poměrů manželů (opět rodinné právo); v oblasti daní z finančních transakcí (finanční právo); v oblasti vytvoření společného podniku v rámci *High Performance Computing* (obchodní právo) a nakonec k zavedení ÚEVŽ (trestní právo). Potenciál oblastí využití posílené spolupráce nám zrcadlí jednotlivá pole působnosti, ke kterým se lze posílenou spoluprací uchýlit. Nejdominantnější zónou využitelnosti je prostor svobody, bezpečnosti a práva, v rámci kterého lze typicky upravit oblast schengenské spolupráce, justiční a policejní spolupráce v trestních věcech (ÚEVŽ), azylové a vízové politice, imigrační politice či ochraně lidských práv. Ostatními oblastmi využitelnými pro posílenou spolupráci jsou daňová politika, sociální politika, životní prostředí, hospodářská a měnová unie, společná zemědělská politika a nejméně frekventovanou sférou zůstává společná zahraniční a bezpečnostní politika.⁶³

⁵⁸ KOHUTIČOVÁ, P. *Posílená spolupráce: Nová dimenze evropské integrace*, s. 55.

⁵⁹ WALLACE, H. – LA SERRE, F. *Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo rather than Panacea?* Paris: Notre Europe, Research and Policy Unit, 1997, s. 12–13.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 54.

⁶¹ BOUDOVÁ, A. *Identifikace problémů posílené spolupráce a jejich dopad na Úřad evropského veřejného žalobce*, s. 17–23.

⁶² Jedná se o první případ úspěšné implementace iniciativní posílené spolupráce, kterou tehdy navázalo sedmnáct států. Bylo přijato předmětné nařízení, které dostalo přídomek „Řím III“.

⁶³ KOHUTIČOVÁ, P. *Posílená spolupráce: Nová dimenze evropské integrace*, s. 71 an.

Jsme schopni dovodit i dílčí obecnější benefity posílené spolupráce jako zastřešení spolupráce institucionálním rámcem EU. Dále vymezení jasných pravidel posílené spolupráce, aby byla co možná nejvíce limitována slepá místa či nedostatečná úprava. Tento bod však zůstává diskutabilní. Při stanovení těchto pevných pravidel posílené spolupráce se tato stává přijatelnou i pro neparticipující členy či jiné subjekty, a to na základě principu transparentnosti a předvídatelnosti (legitimního očekávání). Významnou roli sehrává i nezávislá kontrola, která je samozřejmě v obecné rovině svěřena Soudnímu dvoru EU. Hovoříme o soudním přezkumu podmínek posílené spolupráce, nikoliv o výkonu činnosti posílené spolupráce (i ÚEVŽ) jako takové. Část odpovědnosti za realizaci posílené spolupráce se přenáší na unijní orgány, respektive Evropskou komisi.

Závěr

Prima facie se může zdát, že nevýhody posílené spolupráce značně převažují nad jejími výhodami. Je nutné si však uvědomit, že posílená spolupráce vznikla jako reflexe společensko-politických tendencí a potřeb. Ve své podstatě se jedná o společný pohled kolidujících zájmů v souladu s generováním sdíleného managementu společného politického směřování.⁶⁴ Samozřejmě se nejedná o zcela bezchybný excelentní nástroj na cestě k prohlubování evropské integrace a unifikaci politik, je však ideálním mezníkem na této cestě. Dopad uplatňování institutu posílené spolupráce na ÚEVŽ byl životodárný, neboť nebyť posílené spolupráce, nebylo by ani ÚEVŽ. Demonstrovali jsme několik nevýhod posílené spolupráce, které se promítají i do zavedení ÚEVŽ. Sumárně se jedná o následující nevýhody – fragmentace, potenciální narušení principu právní jistoty, efekt aglomerace, *first move advantage*, nejasnosti okolo vztahů s neparticipujícími členskými státy jakož i s dalšími subjekty, obecnost posílené spolupráce a rozsáhlost předmětných oblastí, nevyjasněnost aktů posílené spolupráce vůči *acquis* a nejasnosti ohledně rozvázání posílené spolupráce. Na druhou stranu byly prezentovány i výhody – prohlubování integrace, otevřenost, možnost obejítí veta, obecnost posílené spolupráce (z druhé strany vnímání) a případně další benefity (institucionální opora aj).

Příkloníme-li se k obecnému shrnutí a vyhodnocení zbylých výhod a nevýhod, bude nutné uvést toliko dodatků. Co se týče nevýhody vztahené ke vztahu mezi ÚEVŽ a neparticipujícími státy, přesněji obavy z možného nežádoucího přesunu pachatelů trestné činnosti ve výhledu mírnějšího postihu, domníváme se, že tato obava je neopodstatněná. Tento svůj názor stavíme na skutečnosti, že členské státy již v dnešní době mají možnost využít jiných efektivních nástrojů mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech (evropského zatýkacího rozkazu⁶⁵ či evropského vyšetřovacího příkazu⁶⁶). Nevýhoda svázanosti k nucenému přijetí platných a uplatňovaných pravidel, které ne vždy musejí vyhovovat představám adresátů, je spíše teoretická a souvisí s otevřeností posílené spolupráce. Každý stát má možnost navázat posílenou spolupráci, přičemž není k takovému kroku nikterak nucen. Celé rozhodnutí záleží na jeho diskreci. Státům se tak dává dostatečný prostor k uvážení všech podmínek dané posílené spolupráce a zvážení si (ne)adekvát-

⁶⁴ WALLACE, H. – LA SERRE, F. *Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo rather than Panacea?*, s. 14.

⁶⁵ Evropský zatýkací rozkaz je justiční rozhodnutí vydané jedním členským státem a určené jinému členskému státu k tomu, aby dotyčný stát zadržel a předal vyžadovanou osobu do požadujícího státu za účelem vedení trestního stíhání nebo výkonu trestu.

⁶⁶ Evropský vyšetřovací příkaz je justiční rozhodnutí vydané či potvrzené justičním orgánem jednoho členského státu k tomu, aby jiný členský stát provedl jeden či několik konkrétních vyšetřovacích úkonů pro zisk důkazů.

nosti právních pravidel a regulí. Obecnost konfigurace posílené spolupráce se nám také jeví jako vhodná a jakékoli skeptické obavy týkající se legitimacy jako neopodstatněné. Posílená spolupráce jako univerzální nástroj flexibility evropské integrace musí být opatřena obecnou využitelností na různé oblasti zájmu. Tato hypotéza pramení ze samotné realie inkorporace institutu posílené spolupráce do právního rámce EU (primárního práva) a jeho dosavadní aplikační praxe. Otázky týkající se osvětlení skutečného statusu aktů přijatých v rámci posílené spolupráce a jejich návaznosti k unijnímu *acquis* bude nutné empiricky sledovat *pro futuro*. Rozvazování posílené spolupráce je za současného stavu také nepopsanou tabulí. Analogicky si lze představit, že může vyvolat podobné komplikace jako eventualita vystoupení členského státu z členství v EU. Proces vystoupení z členství EU však byl rámcově upraven v primárním právu EU. Nicméně, do dnešní doby jsme svědky rozsáhlých obstrukcí, které způsobuje tzv. brexit, tedy vystoupení Velké Británie z EU.⁶⁷

Zavedení institutu posílené spolupráce bylo dlouho diskutovaným tématem řady politických setkání a jednání. Po dlouhou dobu nepanovala shoda v základních otázkách ohledně posílené spolupráce. Konsenzus se dostavil s odkazem na důvod toho, aby byl umožněn posun integrace ve zvolených politických oblastech, kde všeobecný zájem společenství (EU) převáží nad subjektivními zájmy členů (států). Posílená spolupráce byla pokládána za ideální řešení garance integrační dynamiky a účinné vůdčí struktury pro rozšíření EU.⁶⁸ Máme tedy za to, že posílená spolupráce vykazuje rysy efektivního nástroje evropské harmonizované integrace, což je deklarováno jejím využíváním.⁶⁹ Tento svůj názor opíráme i o skutečnosti, že posílená spolupráce nachází svoji etablovanost v institucionální a právní skladbě EU, disponuje rozsáhlým okruhem působnosti a využitelnosti v souladu s principem otevřenosti. Navíc, posílená spolupráce je cestou k hlubší a intenzivnější integraci. Účelem posílené spolupráce je v časovém horizontu dosáhnout rozšíření na celé území EU. Pokud by se nesešlo z této vytýčené cesty, posílená spolupráce by se plynule přeměnila na společnou politiku, čímž by došlo k maximalizaci integrace pro danou oblast zájmů. Integrace institutu posílené spolupráce do unijního právního pořádku tak umožnila na půdě EU modifikovat diverzitu při zachování přijímání evropského práva, ovšem s geografickou limitací, ale bez politického odmítnutí či větší roztržky.⁷⁰

Posílená spolupráce však je a vždycky i byla zamýšlena jako komplementární alternativa k postupům, které jsou rozhodovány kvalifikovaně. Nikdy se nemělo jednat o primární nástroj evropských politik a evropského integračního procesu. Tomu odpovídá i její využití pro ÚEVŽ, kdy posílená spolupráce přišla na řadu až v momentu, kdy klasické přijímání bylo zablokováno nevlí některých členských států. Posílená spolupráce přitom promítá logická vyústění flexibilnějších stanovisek neustálého evropského integračního procesu. Rozšiřování členské základny EU s sebou přináší i rozšiřování unijních kompetencí a politik, čímž se EU stává více a více heterogenní.⁷¹ Opět poukazujeme

⁶⁷ CHRISTIANSEN, T. *Brexit and democracy: the role of parliaments in the UK and the European Union*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, s. 233 an.

⁶⁸ STUBB, A. *Negotiating Flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and beyond*. London: Palgrave, 2002, s. 113.

⁶⁹ ARMSTRONG, K. *Multi-speed Europe: Enhanced Cooperation or Increased Litigation?*. Dostupné z: <<https://europeanlawblog.eu/2013/04/25/multi-speed-europe-enhanced-cooperation-or-increased-litigation/>>.

⁷⁰ THYM, D. "United in Diversity" – *The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order*, s. 1746.

⁷¹ TÝČ, V. *Enhanced cooperation and international treaties between member states as the possible means for overcoming the increased heterogeneity of the European Union*, s. 212.

na fakt, že čím více inkorporovaných států, tím více názorů a zájmů. Posílená spolupráce nám proto umožňuje řešit spletné otázky, pro které není reálné nalézt společný postup a souhlasné stanovisko. Má však EU vytvořenou představu finální podoby evropské integrace, nebo tato idea zcela schází a EU tápe v šeré uličce a ze strachu činí jen polovičaté krůčky? Lze se shodnout na následujícím tvrzení, že posílená spolupráce je principiálně jednosměrnou cestou k užší integraci, která umožňuje setrvat v unijním rámci.⁷² Díky tomu není nutné hledat dodatečné postupy k opuštění a směřování spolupráce mimo unijní struktury.

Par excellence se může zdát diskutabilní, že ÚEVŽ byl založen právě formou posílené spolupráce a zůstává tak vyhrazen jen užší výšeči členských států EU.⁷³ Po dlouholetých snahách se nelze divit, že při krachu adopce nařízení o ÚEVŽ zvláštním legislativním postupem, ve kterém se požaduje jednomyslnost Rady po odsouhlasení Evropským parlamentem, byly nakonec členské státy nepřímou nuceny k využití institutu posílené spolupráce, který byl již do té doby několikrát využit.⁷⁴ Nicméně, hodnotit jakékoli aspekty ÚEVŽ (formu posílené spolupráce, strukturu, působnost, pravomoci) v současné době nemá sebemenší smysl, to lze učinit až po několika letech empirie. ÚEVŽ však vznikl pro zefektivnění nedostatečné ochrany finančních zájmů EU, která vykazuje dvě dimenze – horizontální (přeshraniční kriminalita v obecné rovině) a vertikální (kriminalita dotýkající se finančních zájmů EU, přeneseně zdrojů EU). Logicky vzato, každý bude profitovat z posílené ochrany finančních zájmů (zdrojů) EU, ať se bude jednat o stát participující na posílené spolupráci ÚEVŽ, nebo nezúčastněný.⁷⁵ Tato pozitivní externalita potom může být sama o sobě hybným motorem dalších integračních snah a tendencí.

⁷² THYM, D. "United in Diversity" – *The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order*, s. 1735.

⁷³ LABAYLE, H. "Mise en perspective". In: *Quelles perspectives pour un Ministère Public Européen. Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union*. Paris: Dalloz, 2010, s. 59–60.

⁷⁴ DREW, S. How will the European Public Prosecutor's Office (EPPO) be born? In: ASP, P. (ed.). *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspectives*. Stockholm: Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2015, s. 13 an.

⁷⁵ WESSELS, W. – GERARDS, C. *The Implementation of Enhanced Cooperation in the European Union*, 2018, s. 32.

(Dis)advantages of the Enhanced Cooperation as a Shape for Establishment of the European Public Prosecutor's Office

Štěpán Kořínek

Abstract: The contribution deals with the problematics of enhanced cooperation and its consequences to the European Public Prosecutor's Office. Enhanced cooperation as one of the tools of European politics is being heavily used nowadays. The European Public Prosecutor's Office was established on the basis of the regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. Relating to this facts, it's suitable to think about potential advantages or disadvantages of the form of enhanced cooperation for member states, especially towards usability on the European Public Prosecutor's Office. The contribution is divided into five parts, including introduction and conclusion. The second section is dedicated to introducing enhanced cooperation in general. The third part relates to disadvantages that could become undesirable consequences of enhanced cooperation. On the other hand, the fourth section focuses on advantages of enhanced cooperation. At the end, there is a summary of possible starting-points of enhanced cooperation, in particular towards the European Public Prosecutor's Office.

Key words: European public prosecutor, enhanced cooperation, european prosecution, european criminal law, European Union