

**Pojęcia kluczowe:** *Prokuratura Europejska, wzmocniona współpraca, Europa wielu prędkości, państwa nieuczestniczące, przestępstwa finansowe, ochrona interesów finansowych UE*

*Krystyna Warylewska-Kamuś*

## Projekt Prokuratury Europejskiej jako wyraz koncepcji Europy wielu prędkości w ramach (zróżnicowanej) wzmocnionej współpracy

### ABSTRAKT

Celem artykułu jest ukazanie, w jaki sposób utworzenie Prokuratury Europejskiej (*European Public Prosecutor's Office*, EPPO) odzwierciedla koncepcję Europy wielu prędkości, a zwłaszcza mechanizmów (zróżnicowanej) wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej. Autor stawia tezę, że projekt EPPO, oparty na rozporządzeniu ustanawiającym tę instytucję w formule wzmocnionej współpracy, stanowi praktyczny przykład rozwoju integracji unijnej w różnych tempach (tzw. *multi-speed Europe*). Artykuł dąży do wyjaśnienia, dlaczego część państw członkowskich zdecydowała się uczestniczyć w tym projekcie, a inne od niego odstąpiły, i jakie skutki prawne oraz polityczne niesie to dla spójności UE. W pierwszej części artykułu przedstawiono genezę i główne założenia Prokuratury Europejskiej, w tym regulacje prawne (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, rozporządzenie EPPO, dyrektywa PIF) oraz kwestie konstytucyjne związane z przekazaniem kompetencji w obszarze prawa karnego. W dalszej części ukazano, na czym polega wzmocniona współpraca w kontekście traktatowym i dlaczego EPPO została powołana właśnie w tej formule. Omówiono także znaczenie koncepcji Europy wielu prędkości i jej praktyczne przejawy na gruncie prawa karnego oraz ochrony interesów finansowych UE. Artykuł zawiera analizę problemów współpracy państw uczestniczących i nieuczestniczących w EPPO, a także wynikających z tego potencjalnych konfliktów polityczno-prawnych. W podsumowaniu wskazano, że choć projekt EPPO potwierdza możliwość efektywnego działania grupy państw członkowskich w formule wzmocnionej współpracy, to jednocześnie uwidacznia podziały w UE, zwłaszcza w obszarze prawnokarnym. Skuteczność i legitymizacja Prokuratury Europejskiej zależeć będą w znacznej mierze od tego, czy pozostałe państwa przyłączą się do projektu w przyszłości i czy uda się uniknąć kolizji z normami konstytucyjnymi krajów nieuczestniczących.

## I. WPROWADZENIE

Pierwsze wzmianki dotyczące Europejskiej Prokuratury (EPPO) pojawiły się na początku lat 90. XX wieku<sup>1</sup>. Projekt ten cechuje się dwojakim charakterem, ponieważ z jednej strony stanowi wyraz emanacji unijnej polityki karnej obejmującej zwalczanie nadużyć finansowych na szkodę interesów Unii Europejskiej. Natomiast z drugiej strony odzwierciedla wolę grupy państw członkowskich UE oraz ich chęć współpracy w obrębie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS) jako integralnego elementu zapewniającego wysoki poziom bezpieczeństwa obywatelom UE. Ze względu na brak jednomyślności w sprawie powołania EPPO, państwa członkowskie zdecydowały się na zastosowanie procedury wzmocnionej współpracy. Taka forma integracji jest często postrzegana jako przejaw koncepcji Europy wielu prędkości (ang. *multi-speed Europe*), zgodnie z którą niektóre kraje mogą pogłębiać integrację w wybranych obszarach szybciej i dalej niż pozostałe. Artykuł podejmuje próbę wyjaśnienia, dlaczego mechanizm wzmocnionej współpracy okazał się konieczny przy tworzeniu EPPO i w jaki sposób wpływa to na spójność UE.

Tym samym państwa członkowskie UE przekazały pewien zakres uprawnień UE na rzecz zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, ograniczając tym samym zakres swoich praw suwerennych w obszarze wymiaru sprawiedliwości i przestępstw podatkowych oraz podejmowanych działań w tym zakresie. Wśród instrumentów przyjętych w ramach UE w celu zwalczania nadużyć finansowych, mających istotne znaczenie dla funkcjonowania EPPO, należy wymienić rozporządzenie EPPO<sup>2</sup>, rozporządzenie OLAF<sup>3</sup>, Dyrektywę PIF (fr.: *protection des financier*)<sup>4</sup>. Kraje, które zrezygnowały ze współpracy w ramach tego projektu, nie pozostają zwolnione z obowiązków wynikających z dotychczasowego ustawodawstwa przyjętego w ramach EPPO. W tym względzie nasuwa się pytanie o to, w jakim zakresie kompetencje EPPO

---

1 Idea powołania Prokuratury Europejskiej pojawiła się w ramach projektu *Corpus Iuris*, prowadzonego w latach 1997–2000, który zawierał między innymi propozycję przepisów prawa karnego mających służyć ochronie interesów finansowych UE. Inicjatywa akademicka została podjęta przez Instytucje Europejskie i 11.12.2001 r. Komisja Europejska wydała Zieloną księgę, która dotyczyła ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich i utworzenia Prokuratury Europejskiej (COM (2001) 715 final). Pierwsze regulacje prawne odnoszące się do EPPO znalazły swoje miejsce w projekcie Konstytucji dla Europy, który *de facto* nie wszedł w życie, aczkolwiek postanowienia te stanowiły pierwowzór i inspiracje dla obecnych postanowień traktatowych.

2 Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (OJ L 283, s. 1–71).

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z 11.09.2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999.

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.07.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (OJ L 198, s. 29–41).

i sposób funkcjonowania będą znajdowały zastosowanie i z jakim skutkiem w stosunku do państw nieuczestniczących we wzajemnej współpracy<sup>5</sup>.

Warto zaznaczyć, że od samego początku powstania koncepcji prokuratury europejskiej budziła ona liczne kontrowersje<sup>6</sup>, szczególnie w odniesieniu do jej ponadnarodowego charakteru, a tym samym przeniesienia części kompetencji dotychczas stanowiących domenę państw członkowskich na rzecz Unii Europejskiej i w związku z tym przejścia przez nią obowiązków państwowych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. W konsekwencji skutkowałoby to ingerencją UE w państwowy wymiar sprawiedliwości oraz kwestionowaniem kierunku rozwoju krajowej polityki karnej<sup>7</sup>. Ze względu na 14 negatywnych opinii przedłożonych Komisji Europejskiej uruchomiono tzw. procedurę żółtej kartki (mechanizm kontroli zasady pomocniczości) w ramach procedury wczesnego ostrzegania<sup>8</sup>. Jednak Komisja utrzymała projekt, jako że stanowi uzasadniony środek zgodnie z zasadą pomocniczości<sup>9</sup>.

W doktrynie wskazywano możliwość wystąpienia kolizji norm konstytucyjnych z normami prawa UE, a tym samym konieczność dokonania nowelizacji prawa wewnętrznego państwa członkowskiego UE w przypadku wystąpienia takiej kolizji<sup>10</sup>. Dlatego ze względu na brak uzyskania jednomyślności w przedmiocie powołania do życia EPPO została ona ustanowiona na podstawie art. 86 TFUE w ramach zasady wzmocnionej współpracy, stanowiącej wyraz woli politycznej dla funkcjonowania tego organu 20 państw członkowskich<sup>11</sup>. Swoje wątpliwości wobec utworzeniu wyraziło pozostałe 8 państw<sup>12</sup>, jednakże zaznaczyły one, że popierają cel, dla którego została powołana. Dlatego EPPO została powołana do życia na mocy rozporządzenia wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury

5 L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik, *The European Public Prosecutor's Office: An extended arm or a Two-Headed dragon?*, Springer 2014, s. 216.

6 Por. M. Tomczyk, *Prokuratura Europejska. Geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018; A. Tomczyk, *Kluczowe kontrowersje konstytucyjne związane z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2016/2(19); A. Grzelak, *Prokuratura Europejska – Czy stanie się faktem*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace”, s. 81–101, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KEŚ/czasopisma/kwartalnik/Documents/AgG24.pdf>.

7 Odpowiedź na zapytanie nr 6373 w sprawie Prokuratury Europejskiej (w): *Interpelacje, zapytania, pytania i oświadczenia poselskie*, Warszawa 2018, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=565CA1EC>.

8 Procedura żółtej kartki jest jedną z dwóch procedur mechanizmu wczesnego ostrzegania, określonego w Protokole [nr 2] w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączonego do TUE, TFUE i TEWEA na mocy traktatu z Lizbony.

9 Komunikat Komisji z 27.11.2013 r. w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2, COM(2013) 851.

10 M. Tomczyk, *Kluczowe kontrowersje...*

11 W dniu 3.04.2017 r. Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Słowenia powiadomiły Parlament Europejski, Radę i Komisję, że pragną ustanowić wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Natomiast odpowiednio w pismach z 19.04.2017 r., 1.06.2017 r., 9.06.2017 r. oraz 22.06.2017 r. Łotwa, Estonia, Austria i Włochy poinformowały, że pragną uczestniczyć w ustanowieniu wzmocnionej współpracy. W dniu 14.06.2018 r. Malta notyfikowała Komisji swój zamiar przystąpienia do Prokuratury Europejskiej. Natomiast w dniu 2.08.2018 r. Holandia przystąpiła do projektu.

12 Polska, Dania, Holandia, Irlandia, Malta, Szwecja, Wielka Brytania i Węgry odstąpiły od współpracy jako państwa nieuczestniczące we wzmocnionej współpracy.

Europejskiej<sup>13</sup>. Obecnie w Prokuraturze Europejskiej uczestniczą: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Włochy. Przy czym Dania i Irlandia korzystają w tej kwestii z klauzuli *opt-out*. Natomiast Węgry nie przystąpiły do projektu do chwili obecnej.

## II. STATUS PROKURATORY EUROPEJSKIEJ

Prokuratura Europejska jest niezależnym organem Unii Europejskiej, posiadającym osobowość prawną, który został zintegrowany z systemami krajowymi państw członkowskich. Podstawę prawną do jej powołania stanowi art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). EPPO została powołana rozporządzeniem Rady, wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (obecnie uczestniczy w niej większość, ale nie wszystkie państwa członkowskie UE). Zadaniem EPPO jest prowadzenie dochodzeń i ściganie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, w szczególności tych określonych w dyrektywie PIF (*Protection of the Financial Interests of the Union*). Prokuratura Europejska może także stawiać przed sądem sprawców i współsprawców tych przestępstw w państwach uczestniczących. W rezultacie część kompetencji państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych została przekazana na poziom unijny. Projekt od samego początku wywoływał kontrowersje ze względu na potencjalną ingerencję w krajowy wymiar sprawiedliwości i politykę karną. Ostatecznie, z uwagi na sprzeciw kilku państw, EPPO powołano w ramach wzmocnionej współpracy, co wyraźnie obrazuje zróżnicowane tempo integracji w UE.

W swym założeniu EPPO została powołana w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej w ramach spójnego systemu, tak aby zapewnić efektywną i spójną walkę z przestępnymi czynami godzącymi w budżet UE.

W dniu 17.07.2013 r. Komisja Europejska przyjęła propozycję rozporządzenia w sprawie powołania Prokuratury Europejskiej, na podstawie art. 86 Traktatu o Unii Europejskiej. Pierwsze regulacje prawne odnoszące się do EPPO znalazły swoje miejsce w projekcie Konstytucji dla Europy, który *de facto* nie wszedł w życie, aczkolwiek postanowienia te stanowiły pierwowzór i inspiracje dla obecnych postanowień traktatowych. Wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony art. 86 TUE zapewnił niezbędną podstawę prawną dla zapewnienia nowego systemu ścigania na szczeblu unijnym, który miałby służyć wyeliminowaniu braków obecnego systemu egzekwowania prawa opierającego się wyłącznie na działaniach krajowych oraz zwiększeniu spójności

---

13 Zgodnie z art. 86 ust. 1 akapit trzeci TFUE uznaje się, że upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy, o którym mowa w art. 20 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i w art. 329 ust. 1 TFUE, zostało udzielone i od 3.04.2017 r. stosuje się postanowienia w sprawie wzmocnionej współpracy.

i koordynacji tych działań. W tym celu, na podstawie rozporządzeń określających zadania i kompetencje EPPO, przyjętych jednomyślnie przez Radę po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (szczególna procedura ustawodawcza w rozumieniu art. 289 ust. 2 TFUE), Rada może powołać taki organ w oparciu o Eurojust. Podstawa prawna zawarta w art. 86 TFUE powinna być odczytywana w związku z art. 325 TFUE, odnoszącym się do obowiązku lojalnej współpracy Unii i państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych bezprawnych działań naruszających interesy finansowe UE<sup>14</sup>.

W ostatecznym kształcie, pomimo pierwotnych założeń utworzenia spójnego systemu zwalczania nadużyć finansowych na szkodę UE, do projektu przystąpiło zaledwie 3/4 państw członkowskich UE. Zatem przyjęte rozwiązanie nie gwarantuje efektywnego i skutecznego funkcjonowania tego systemu oraz nie wyklucza wystąpienia potencjalnych i rzeczywistych obszarów kolizji natury polityczno-prawnej.

Program Sztokholmski opracowany na lata 2010–2012 stanowi uzupełnienie dla postanowień traktatowych, na jego podstawie opracowano zasady wzorcowe, w oparciu o które powinna funkcjonować EPPO, jak również zasady postępowania prowadzonego przez EPPO. W drodze rozporządzenia Rady zostaje określony statut EPPO, warunki wypełniania jej funkcji, zasady proceduralne mające zastosowanie do jej działań, jak również zasady dopuszczalności dowodów oraz zasady sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez nią przy wypełnianiu jej funkcji.

Postanowienia traktatowe wraz z rozporządzeniem Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej z 17.07.2003 r. przewidują zakres obowiązków i kompetencji EPPO oraz Eurojustu w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. Prokuratura Europejska jest właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Europolem, sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii oraz jest właściwa do wnoszenia przed właściwe sądy państw członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do wyżej wymienionych przestępstw. Zadania Prokuratury Europejskiej obejmują swym zakresem:

- a) przestępstwa z elementami transgranicznymi;
- b) wyrządzoną szkodę na rzecz interesu finansowego Unii Europejskiej;
- c) przestępstwa przeciwko interesom Unii Europejskiej.

Prokuratura Europejska podejmuje sprawy z urzędu, zgodnie z art. 86 ust. 2 TFUE, oraz jest właściwa do wnoszenia publicznego oskarżenia w sprawach o przestępstwa należące do jej kognicji przed właściwe sądy państw członkowskich, jak również uprawniona jest do decydowania o tym, w jakim państwie zostanie wniesione

14 D. Miąsik, N. Półtorak, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, t. 1.

oskarżenie w przypadku stwierdzenia właściwości kilku sądów państw członkowskich. Czynności podejmowane w ramach działalności EPPO powinny być prowadzone z poszanowaniem praw podstawowych, zgodnie z art. 6 TUE.

Wniosek projektu powołania EPPO został przedstawiony przy założeniu, że uczestniczyłyby w nim wszystkie państwa członkowskie. Żaden z aktów prawnych „nie zawiera informacji o tym, w jaki sposób kompetencje i jurysdykcja będą dotyczyć nieuczestniczących państw członkowskich”. W praktyce należy wziąć pod uwagę zasadniczy cel Prokuratury Europejskiej, jakim jest ustanowienie „spójnego europejskiego systemu dochodzenia i ścigania”<sup>15</sup> przestępstw przewidzianych przez dyrektywę PIF oraz w celu ochrony interesu UE w najwyższym stopniu<sup>16</sup>. Paradoksalnie jednak EPPO składa się z trzech czwartych państw członkowskich UE. Niemniej jednak, zważając na *Realpolitik* UE, w tym utworzenie Prokuratury Europejskiej, to należy projekt ten uznać za swego rodzaju osiągnięcie Unii Europejskiej z perspektywy historycznej. Natomiast z perspektywy procesu integracji europejskiej należy oceniać w kontekście Europy wielu prędkości lub też procesu dezintegracji europejskiej. Być może w przyszłości EPPO mogłyby uzyskać konsensus między państwami uczestniczącymi a państwami nieuczestniczącymi we wzmocnionej współpracy<sup>17</sup>.

### III. WZMOCNIONA WSPÓŁPRACA JAKO WYRAZ KONCEPCJI EUROPY WIELU PRĘDKOŚCI

#### III.I. ISTOTA I PRZYKŁADY WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

Mechanizm wzmocnionej współpracy (art. 20 TUE oraz art. 326–334 TFUE) pozwala grupie co najmniej dziewięciu państw członkowskich na ściślejsze zintegrowanie się w wybranym obszarze kompetencji niewyłącznych UE, gdy niemożliwe jest osiągnięcie jednomyślności wśród wszystkich członków. W praktyce oznacza to, że państwa chętne do pogłębienia współpracy w danej dziedzinie mogą to uczynić, nie blokując jednocześnie rozwoju integracji pozostałym krajom. W praktyce oznacza to, że na podstawie art. 20 TUE w związku z art. 328 TFUE państwa członkowskie UE zostały uprawnione do wzmocnienia współpracy w ramach kompetencji niewyłącznych UE (kompetencji dzielonych<sup>18</sup> i kompetencji wspierających<sup>19</sup>), aby w ramach wzmocnionego procesu integracji realizować cele i chronić interesy UE. Mechanizm

15 COM (2013) 534 final, (n. 12), s. 5.

16 A. Weyembergh, C. Brière, *Towards a European Public Prosecutor's Office*, Study for the LIBE Committee 2016, s. 46.

17 F. Giuffrida, *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, „Eucrium” 2017/3, s. 149–156.

18 Art. 3 TFUE, Dz.Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1.

19 Art. 5 TFUE, Dz.Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1.

wzmocnionej współpracy stanowi wyraz koncepcji Europy wielu prędkości (*Multi speed Europe*)<sup>20</sup>. Taka metoda dalszego rozwoju UE jako jeden ze sposobów tworzenia unijnych „prędkości” zapewnia zróżnicowane tempo integracji państw członkowskich UE.

Wzmocniona współpraca dotychczas została podjęta w trzech dziedzinach: w zakresie unijnego patentu<sup>21</sup>, praw majątkowych, rozwodów małżeństw i związków partnerskich typu międzynarodowego<sup>22</sup> i prokuratury europejskiej<sup>23</sup>. Każdy z tych przykładów ukazuje zróżnicowane tempo integracji (Europa wielu prędkości), w ramach którego część państw rozwija wspólne polityki szybciej i bardziej intensywnie niż inne. Dokonując analizy powyższych obszarów wzmocnionej współpracy<sup>24</sup>, należy wskazać, że mechanizm podjęty w celu zapewnienia funkcjonowania EPPO stanowi wyraźny wyraz koncepcji Europy wielu prędkości, potwierdzając tym samym jej wdrożenie.

### III.II. PROKURATURA EUROPEJSKA JAKO PRZEJAW EUROPY WIELU PRĘDKOŚCI

Powołanie EPPO w formule wzmocnionej współpracy stanowi klarowny przykład funkcjonowania Europy różnych prędkości w obszarze prawnokarnym. Ponieważ nie udało się osiągnąć jednomyślności w Radzie UE co do powołania wspólnego organu prokuratorskiego, grupa 20 państw członkowskich zdecydowała się na dalsze procedowanie i ostateczne ustanowienie EPPO w oparciu o art. 86 TFUE i przepisy dotyczące wzmocnionej współpracy. Pozostałe kraje zachowały prawo do przyłączenia się do projektu w przyszłości i w konsekwencji kolejne 4 państwa członkowskie przystąpiły w późniejszym czasie. Z punktu widzenia spójności UE tworzy to sytuację, w której wspólny organ (EPPO) działa jedynie w części państw członkowskich. Państwa nieuczestniczące formalnie nie ponoszą obowiązków wynikających z rozporządzenia o EPPO, ale nadal muszą wypełniać zobowiązania wynikające m.in. z art. 325 TFUE oraz z dyrektywy PIF. Tym samym z jednej strony mamy do czynienia z różnym poziomem integracji, a z drugiej – z koniecznością zachowania podstawowych obowiązków w zakresie zwalczania przestępstw finansowych na szkodę UE.

20 Koncepcja Europy wielu prędkości sprowadza się do zróżnicowanej integracji państw członkowskich.

21 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 z 17.12.2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, OJ L 361, 31.12.2012, p. 1–8.

22 Rozporządzenie Rady (UE) 2016/1103 z 24.06.2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych, OJ L 183, 8.07.2016 r., p. 1–29.

23 Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, OJ L 283, 31.10.2017 r., p. 1–71.

24 Por. M. Sokołowski, *Wzmocniona współpraca jako metoda tworzenia unijnych norm kolizyjnych prawa rodzinnego. Perspektywy dla Polski* z A. Kastelik-Smaza, *Jednolity patent europejski i Jednolity Sąd Patentowy, czyli duży może więcej*.

#### **IV. PAŃSTWA UCZESTNICZĄCE I NIEUCZESTNICZĄCE WE WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE EPPO**

##### **IV.I. ZAKRES STOSOWANIA ROZPORZĄDZENIA O EPPO W PAŃSTWACH UCZESTNICZĄCYCH**

Rozporządzenie ustanawiające EPPO (podobnie jak inne rozporządzenia UE) jest aktem prawnym wiążącym w całości i bezpośrednio stosowanym, lecz tylko w państwach uczestniczących we wzmocnionej współpracy. W efekcie to właśnie w tych krajach EPPO może prowadzić dochodzenia, wnosić akty oskarżenia i stawiać podejrzanych przed sądem. Koordynacja działań pomiędzy EPPO a krajowymi organami ścigania w państwach uczestniczących jest więc znacznie bardziej zaawansowana niż w państwach nieuczestniczących. Dlatego Rozporządzenie wiąże w całości i może być bezpośrednio stosowane tylko w państwach członkowskich UE, które uczestniczą we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, lub na mocy decyzji przyjętej zgodnie z art. 331 ust. 1 akapit drugi lub trzeci TFUE

##### **IV.II. KONSEKWENCJE DLA PAŃSTW NIEUCZESTNICZĄCYCH**

Państwa nieuczestniczące formalnie nie są objęte rozporządzeniem ustanawiającym EPPO. Nie pozostają jednak całkowicie poza unijnymi regulacjami w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych. Dyrektywa PIF wiąże wszystkie kraje UE, a art. 325 TFUE nakłada obowiązek ochrony interesów finansowych Unii. Oznacza to, że nawet państwa nieuczestniczące mają powinność skutecznego przeciwdziałania przestępstwom godzącym w budżet UE i obowiązek współpracy w sprawach transgranicznych. W praktyce może rodzić to sytuacje konfliktowe, np. gdy EPPO wystąpi do organów państwa nieuczestniczącego z wnioskiem o pomoc prawną lub przekazanie podejrzanego. Pojawia się wówczas pytanie o zakres uznawania kompetencji EPPO i respektowania przez nieuczestniczące państwo orzeczeń czy wniosków Prokuratury Europejskiej.

Rozporządzenie zasadniczo nie wiąże państw członkowskich Unii Europejskiej nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, z wyjątkiem przepisów wprost odwołujących się do zakresu współpracy państw nieuczestniczących<sup>25</sup>. W stosownych przypadkach Komisja powinna przedstawić wnioski ustawodawcze, aby zapewnić skuteczną współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych między Prokuraturą Europejską a państwami członkowskimi Unii Europejskiej, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy

---

25 Deklaracja rzymska z 25.03.2017 r.



w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Powinno to dotyczyć w szczególności przepisów odnoszących się do współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i wydawania osób, z zastrzeżeniem pełnego poszanowania dorobku prawnego Unii w tej dziedzinie, a także zgodnie z obowiązkiem lojalnej współpracy zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE.

Prokuratura Europejska została powołana do życia na podstawie rozporządzenia, w ramach wzmocnionej współpracy. W tym miejscu należy ocenić, w jakim zakresie kompetencje EPPO i sposób funkcjonowania będą znajdowały zastosowanie i z jakim skutkiem w stosunku do państw nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy<sup>26</sup>. Wątpliwości wynikają z niejednoznacznego brzmienia treści art. 86 TFUE oraz przepisu art. 20 (4) TUE, zgodnie z którym „akty przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy wiążą wyłącznie uczestniczące państwa członkowskie”. Przy czym dyrektywa PIF została przyjęta między innymi w ramach funkcjonowania EPPO, która wiąże wszystkie państwa członkowskie UE. W związku z powyższym przewiduje się dwa następujące rozwiązania dla funkcjonowania EPPO<sup>27</sup>:

1. współpraca w myśl zasady solidarności<sup>28</sup> i lojalnej współpracy<sup>29</sup> w celu realizacji zobowiązań wynikających z treści art. 325 TUE<sup>30</sup>;
2. odmowa współpracy w myśl nieuznania kompetencji EPPO, które stanowią domenę państwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości i krajowych właściwych organów sądowych.

Warto podkreślić, jak słusznie zauważa prof. Pawelec, że obowiązki nakładane na państwa nieuczestniczące we wzajemnej współpracy wynikające z funkcjonowania EPPO mają swoje źródło w treści art. 325 TFUE. Także nawet w przypadku zastosowania klauzuli *opt-out*<sup>31</sup>, czy też nieprzystąpienia do wzmocnionej współpracy, pewnego rodzaju zobowiązania wynikają z samej natury traktatu oraz instrumentów przyjmowanych w celu realizacji wspólnie przyjętych kierunków rozwoju PWBis, w tym wynikających z treści art. 86 TFUE. W literaturze przedmiotu podkreśla się ściśle powiązanie art. 86 (Prokuratura Europejska) z art. 325 TFUE (zwalczanie nadużyć finansowych UE), wynikające nie tylko z wykładni językowej obu przepisów, ale także celowościowej i historycznej<sup>32</sup>.

26 S. Pawelec, *Implications of Enhanced cooperation for the EPO model and its functioning* (w:) L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik, *The European Public Prosecutor's Office: An extended arm or a Two-Headed dragon?*, Springer 2014, s. 216.

27 S. Pawelec, *Implications...*

28 Art. 3 pkt 3 TUE, Dz.Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1.

29 Art. 4 pkt 3 TUE, Dz.Urz. UE z 2016 r., C 202, s. 1.

30 S. Steinborn, *Komentarz do art. 86 – Prokuratura Europejska* (w:) *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2012, t. 1, s. 1256–1279.

31 Wielka Brytania, Irlandia i Dania korzystają z prawa odstąpienia obejmującego wszelkie środki przyjęte w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Te trzy kraje mają możliwość nieuczestniczenia w procedurach ustawodawczych w tych dziedzinach. Przyjęte środki nie są dla nich wiążące.

32 M. Tomczyk, *Kluczowe kontrowersje...*

Z uwagi na to obszar objęty funkcjonowaniem EPPO wydaje się być skazany na nieunikniony konflikt natury polityczno-prawnej. Po pierwsze, w zakresie uznawania kompetencji EPPO i podejmowanych przez nią działań oraz po drugie, z obowiązków nakładanych na podstawie aktów ustawodawczych przyjmowanych w zakresie PWBis, w obrębie obszaru funkcjonowania Prokuratury Europejskiej. Chociaż z jednej strony państwa członkowskie UE są zobowiązane do stosowania prawa UE w myśl zasady solidarności i lojalnej współpracy, to jednak z drugiej strony przemawiają argumenty za odstąpieniem od zastosowania przyjętych uregulowań unijnych, powołując się na klauzulę *opt-out* oraz tożsamość konstytucyjną państw członkowskich. O ile wyrok w sprawie *Taricco I*<sup>33</sup> ustanowił rozwiązanie dla tego praktycznego problemu, to już wyrok w sprawie *Taricco II*<sup>34</sup> postawił funkcjonowanie EPPO w przyszłości pod wielkim znakiem zapytania, a co za tym idzie – dalszy rozwój PWBis oraz dalszą integrację państw członkowskich w ramach tej przestrzeni.

Warto zaznaczyć, że prawo UE określa właściwość rzeczową EPPO. Z jednej strony przepis art. 86 TFUE wskazuje jedynie na ogólną kompetencję Prokuratury Europejskiej w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym UE. Rozporządzenie również nie precyzuje jej uprawnień w zakresie podejmowanych czynności. Z kolei z drugiej strony traktat dopuszcza rozszerzenie kompetencji przedmiotowej PE<sup>35</sup> *ratione materiae*, jak wskazuje M. Tomczyk, na inne typy przestępstw związanych ze „zwalczaniem poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym” na podstawie decyzji Rady Europejskiej przyjętej w trybie art. 86 ust. 4 TFUE. Dlatego – jak sam wskazuje – w tym kontekście należy uznać, że ewentualne określenie w rozporządzeniu właściwości rzeczowej Prokuratury Europejskiej obejmującej „przestępstwa nierozzerwalnie związane” i „oparte na identycznych faktach”, których ściganie miałyby uzasadniać wyłącznie kryterium „właściwego wymierzenia sprawiedliwości” lub „skuteczności proceduralnej”, wykracza poza zakres przedmiotowy art. 86 ust. 2 TFUE. Tym samym ustalenie przez Radę kompetencji Prokuratury Europejskiej ponad wyznaczoną granicę prowadziłoby do naruszenia zasady przyznania (art. 5 ust. 2 TUE) oraz równowagi instytucjonalnej, o której mowa w art. 13 ust. 2 TUE. W takim układzie powstaje ryzyko powstania konfliktu kompetencyjnego w następujących obszarach: równoległe postępowania karne, multiplikacja spraw, naruszenie zasady *ne bis in idem*, konflikt w przedmiocie jurysdykcji. Ponadto upoważnienie nieuczestniczących państw członkowskich do zawetowania przyjęcia decyzji przewidzianej w art. 86 ust. 4 TFUE zagraża innym nadrzędnym zasadom wzmocnionej współpracy,

---

33 Wyrok z 8.09.2015 r. w sprawie *Taricco i inni* (C-105/14), ECLI:EU:C:2015:555.

34 Wyrok TSUE z 5.12.2017 r. w sprawie C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.

35 Art. 86 ust. 4 TFUE.

które należy uznać za jedną z najważniejszych zasad w dziedzinie współpracy w związku z art. 327 TFUE<sup>36</sup>.

## V. KONKRETNE MECHANIZMY WSPIERAJĄCE IDEĘ „EUROPY DWÓCH (LUB WIELU) PRĘDKOŚCI” W OBSZARZE EPPO

Aby zrozumieć, w jaki sposób EPPO może funkcjonować jako instrument potwierdzający tezę o „Europie różnych prędkości”, warto wskazać na kilka konkretnych rozwiązań traktatowych i ustawodawczych:

- **Art. 86 TFUE i elastyczność w przystępowaniu**

Przepis ten dopuszcza powołanie EPPO w formule wzmocnionej współpracy. Państwa, które nie chcą uczestniczyć, nie muszą blokować projektu – mogą do niego dołączyć później. To klasyczny mechanizm „wielu prędkości”, pozwalający na pogłębianie integracji bez konieczności jednomyślności.

- **Klauzule opt-out**

Niektóre państwa (Dania, Irlandia) dysponują klauzulami opt-out w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, co umożliwi im rezygnację z udziału w EPPO bez konieczności zmiany przepisów traktatowych. To także typowy przejaw elastycznej integracji.

- **Harmonizacja prawa karnego materialnego przez dyrektywę PIF**

Mimo iż niektóre kraje nie przystąpiły do EPPO, muszą wdrożyć dyrektywę PIF, co zapewnia minimum wspólnych standardów w całej UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Jednocześnie kraje uczestniczące w EPPO wprowadzają dodatkowy poziom koordynacji (kolejna „prędkość” integracji).

- **Możliwość poszerzania kompetencji EPPO**

Art. 86 ust. 4 TFUE przewiduje możliwość rozszerzenia właściwości EPPO na inne poważne przestępstwa o charakterze transgranicznym. Decyzja taka wymaga jednomyślności państw uczestniczących w EPPO, ale jest to furtka do dalszego zacieśniania współpracy. W ten sposób część UE może przyspieszać integrację w dziedzinie prawa karnego niezależnie od pozostałych państw.

Te konkretne rozwiązania pokazują, jak mechanizmy prawne w traktatach i aktach wtórnego prawa UE pozwalają grupie państw na rozwijanie wspólnych instytucji w różnym tempie. W ten sposób powstają równoległe, ale nierównomierne kręgi integracji.

36 F. Giuffrida, *Cross-Border Crimes...*, s. 149–156.

## VI. KOLIZJE NORM I KLAUZULA TOŻSAMOŚCI KONSTITUCYJNEJ

Koncepcja wzmocnionej współpracy w obszarze EPPO wiąże się z ryzykiem konfliktów prawnych pomiędzy normami unijnymi a przepisami konstytucyjnymi państw nieuczestniczących (lub nawet uczestniczących). Przykładem mogą być sprawy z tzw. „pakietu Taricco” (Taricco I i Taricco II), w których Trybunał Sprawiedliwości UE i włoski Trybunał Konstytucyjny rozbieżnie interpretowały zakres stosowania prawa UE w kontekście zasady legalizmu i tożsamości konstytucyjnej. Wyrok w sprawie Taricco II pokazał, że zasada pierwszeństwa prawa UE nie zawsze automatycznie uchyla normy konstytucyjne państw członkowskich, zwłaszcza w obszarze prawa karnego. Może to powodować ograniczenia w skutecznym funkcjonowaniu EPPO, jeśli przepisy państw nieuczestniczących (lub uczestniczących, lecz zgłaszających zastrzeżenia konstytucyjne) będą kolidować z rozporządzeniem o EPPO czy dyrektywą PIF.

Pewne wątpliwości natury prawnej dla efektywnego funkcjonowania EPPO, a w tym współpracy z państwami nieuczestniczącymi, szczególnie w świetle wyroku Taricco II<sup>37</sup>, budzi dyrektywa PIF, która została przyjęta na podstawie art. 325 ust. 4 TFUE w celu zwalczania nadużyć finansowych. Dyrektywa znajdująca zastosowanie zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych została przyjęta w celu dokonania harmonizacji przepisów państw członkowskich w zakresie prawa karnego materialnego poprzez określenie wspólnej definicji przestępstw przeciwko interesom UE oraz określenie sankcji za ich popełnienie. Uzasadnieniem dla tego rodzaju instrumentu jest priorytetowy cel w dziedzinie ochrony finansów publicznych. W tym względzie warto przypomnieć, że większość państw członkowskich UE zgłosiło obiekcje w zakresie, który stał się przedmiotem uregulowań unijnych<sup>38</sup>. Państwa członkowskie UE wskazywały na konieczność przyjęcia dyrektywy na podstawie art. 83 ust. 2 TFUE, a nie tej zaproponowanej przez Komisję Europejską.

Według Komisji Europejskiej art. 325 ust. 4 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną dla dyrektywy PIF określającej właściwość rzeczową Prokuratury Europejskiej<sup>39</sup> pomimo obiekcji zgłoszonych przez liczne sceptycznie nastawione państwa względem przyjętej przez Komisję decyzji o przyjęciu projektu dyrektywy<sup>40</sup>. Komisja JURI zwróciła również uwagę, że zakres dyrektywy PIF może wykraczać poza zakres przedmiotowy dyrektyw przyjmowanych na podstawie art. 83 ust. 2 TFUE<sup>41</sup>. W toku prowadzonych negocjacji nad dyrektywą PIF Komisja Europejska otrzymała jednak wyraźne „wsparcie”

37 Tożsamość konstytucyjna.

38 Zob. Eucrium – The European Criminal Law Associations’ Forum, Max Planck Society for the Advancement of Science 2013/1, s. 6.

39 Zob. Commission response to text adopted in plenary, dokument SP (2014)471, Bruksela, 9.07.2014 r.

40 Zob. Eucrium – The European Criminal Law Associations’ Forum, Max Planck Society for the Advancement of Science 2013/1, s. 6.

41 Opinia w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego COM (2012)0363, dokument PE 500.747v02-00, Bruksela, 29.11.2012 r.

ze strony Trybunału Sprawiedliwości, który w wyroku z 6.09.2015 r. w sprawie Taricco szczególnie akcent położył na wynikający z art. 325 TFUE obowiązek skutecznej ochrony interesów finansowych Unii we wszystkich państwach członkowskich.

Trybunał, przyjmując stanowisko w sprawie Taricco I, w myśl którego państwa członkowskie UE są zobowiązane zapewniać pełną skuteczność prawa UE, a tym samym realizację celu w przedmiocie ochrony interesów finansowych UE, ustanowił tym samym podstawę prawną zobowiązującą państwa, a w tym wypadku również te nieuczestniczące we wzmocnionej współpracy, do wywiązywania się z zobowiązań wynikających z treści art. 325 TFUE, a tym samym wynikających z treści dyrektywy PIF, jak również podejmowania współpracy z PE. Natomiast w analogicznej sprawie Taricco II, ustanowił klauzulę tożsamości konstytucyjnej względem obowiązku zastosowania norm prawa unijnego przyjętych w obrębie funkcjonowania EPPO w przypadku powstania kolizji norm prawa krajowego z tymi normami prawa unijnego<sup>42</sup>.

Państwa nieuczestniczące we wzmocnionej współpracy nie są jednak zwolnione z obowiązków wynikających z prawa UE, w tym przypadku dyrektywy PIF oraz realizacji celu wynikającego z treści art. 325. Po drugie, pomimo odstąpienia od współpracy, mogą być zobowiązane do podejmowania pewnych czynności wynikających z samej treści rozporządzenia. Tak więc takie kraje niewspółpracujące w ramach EPPO pozostają jednak pod wpływem stosowania prawa UE w zakresie funkcjonowania tego organu.

## VII. RELACJA PAŃSTW UCZESTNICZĄCYCH Z PAŃSTWAMI NIEUCZESTNICZĄCYMI W ZAKRESIE FUNKCJONOWANIA EPPO

Stosunki państw członkowskich UE z państwami trzecimi i nieuczestniczącymi państwami członkowskimi UE stanowią kolejny zasadniczy problem w zakresie współpracy policyjnej i sądowniczej w sprawach karnych, szczególnie w kontekście kompetencji EPPO do wydawania i przyjmowania wniosków o wzajemną pomoc prawną lub ekstradycję<sup>43</sup>. W odniesieniu do stosunków z państwami trzecimi, na wniosek Komisji, udzielono odpowiedzi w tym zakresie, wprowadzając tym samym obowiązek państw członkowskich, o ile wyrazi na to zgodę państwo trzecie, uznania Prokuratury Europejskiej za organ właściwy do celu wykonywania zawartych przez nie wielostronnych umów międzynarodowych w sprawie pomocy prawnej w sprawach karnych i w stosownych przypadkach wskazania jej jako takiego organu, w tym, w miarę potrzeby i możliwości, w drodze zmiany tych umów<sup>44</sup>. Analogiczne rozwiązanie można

42 H. Dovhan, *Tożsamość konstytucyjna w *acquis constitutionnel* Sądu Konstytucyjnego Republiki Włochkiej: sprawa Taricco*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/7;

43 F. Giuffrida, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, „CEPS Research Report” 2017/3, <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>.

44 Art. 104 rozporządzenia.

by przyjąć w stosunku do państw nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy. W tym kontekście należy rozważyć kwestię spraw transgranicznych (już lub potencjalnie) wchodzących w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej. Pojęcie „spraw transgranicznych” – będących przestępstwami w myśl dyrektywy PIF lub innymi przestępstwami – obejmuje co najmniej trzy rodzaje postępowań:

1. postępowanie obejmujące co najmniej dwa państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy w zakresie funkcjonowania EPPO, w tym postępowanie, którego działalność przestępcza prowadzona jest w jednym kraju, ale podejrzany ma miejsce zwykłego pobytu w innym państwie członkowskim lub jest obywatelem innego państwa członkowskiego;
2. postępowanie z udziałem dwóch lub więcej państw członkowskich, z których jedno nie jest częścią wzmocnionej współpracy;
3. postępowanie z udziałem co najmniej jednego państwa trzeciego.

W przypadku wystąpienia sytuacji przewidzianej w punkcie 1 zakres relacji państw członkowskich z EPPO podlega regulacji prawnej, na podstawie której zapewnia się pełną skuteczność prowadzenia dochodzenia i ścigania w państwach członkowskich. Natomiast w przypadku wystąpienia sytuacji przewidzianej w punkcie 2 albo 3 zasadniczy problem sprowadza się do uregulowania zakresu relacji EPPO z właściwymi organami nieuczestniczących państw członkowskich lub też krajów trzecich. Natomiast scenariusz w punkcie 1 przedstawia zagadnienia dotyczące skutecznego prowadzenia dochodzeń i ścigania w całej UE, a dokładniej w systemach prawnych państw członkowskich uczestniczących w EPPO.

## VIII. PODSUMOWANIE

Celem artykułu było wykazanie, że utworzenie Prokuratury Europejskiej (EPPO) w formule wzmocnionej współpracy stanowi wyraźny wyraz koncepcji Europy wielu prędkości. Przedstawiono argumenty wskazujące na to, iż projekt EPPO – pomimo założenia początkowej powszechności – ostatecznie przyjęto jedynie w grupie państw gotowych do głębszej integracji w obszarze zwalczania nadużyć finansowych. Wskazano także, dlaczego część państw, w tym Polska, zdecydowała się nie uczestniczyć w projekcie na obecnym etapie oraz jakie mogą być tego konsekwencje prawne. Z powyższych analiz wynika, że zróznicowane tempo integracji (*multi-speed Europe*) nie musi prowadzić do rozłamów w Unii Europejskiej, ale stawia wyzwania dotyczące spójności i efektywności unijnego systemu. Projekt EPPO potwierdza, że w kluczowych obszarach, takich jak zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, część państw może wypracowywać rozwiązania pogłębionej współpracy, stanowiące jednak wyzwanie dla jedności rynku wewnętrznego i zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE).

Państwa członkowskie UE nieuczestniczące we wzmocnionej współpracy nie pozostają zwolnione z ciężących na nich zobowiązań wynikających z art. 325 TFUE, jak również przyjętej w ramach EPPO dyrektywy PIF. Jednakże – jak wykazuje najnowsze orzecznictwo TS UE – obowiązek zapewnienia pełnej efektywności prawa UE w myśl zasady pierwszeństwa podlega ograniczeniu w przypadku zastosowania klauzuli poszanowania tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego UE. Wyrok w sprawie Taricco II stanowi wyraz wdrożonej *de facto* koncepcji Europy wielu prędkości oraz kompromisu przyjętego względem państw członkowskich UE, zarówno tych uczestniczących, jak i nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy. Natomiast w kontekście funkcjonowania EPPO, a w związku z tym zapewnienia pełnej efektywności i skuteczności dyrektywy PIF, może powstać kolizja w zakresie jurysdykcyjnym. Z kolei rozbieżności kompetencyjne mogą prowadzić do naruszenia zasady pewności prawa, stanowiącej element zasady demokratycznego państwa prawa. W tym miejscu warto przytoczyć stanowisko Rzecznika Generalnego, które przedstawił w opinii wydanej w sprawie Taricco II<sup>45</sup>. Według niego postępująca harmonizacja zarówno prawa karnego materialnego, jak i procesowego, szczególnie w przypadku przeciwdziałania nadużyciom finansowym przeciwko UE na podstawie dyrektywy 2017/1371 oraz w ramach funkcjonowania Prokuratury Europejskiej, będzie przebiegać pomyślnie i skutecznie tylko w przypadku, gdy takiej harmonizacji będą towarzyszyć skuteczne środki. Rzecznik podkreślił wielokrotnie, że odstępianie od przepisów krajowych w tym wypadku nie skutkuje naruszeniem zasady legalizmu (zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar) oraz zasady nieretroaktywności w myśl orzecznictwa ETPCz<sup>46</sup>.

Uzasadnione wydaje się odstępianie od zastosowania prawa UE na rzecz zasad i wartości rangi konstytucyjnej w celu ochrony jednostki, jak to miało miejsce w przypadku sprawy Taricco II. Jednakże taka praktyka sprzeczna jest z realizacją jednego z założeń PWBIS, jakim jest zapewnienie swoim obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ramach UE, co z kolei może prowadzić do pogłębiania się tendencji dezintegracyjnych oraz zakorzeniania się koncepcji Europy wielu prędkości. Jednakże dotychczas przyjęte rozwiązanie wydaje się być słuszne i uzasadnione jako tymczasowe rozwiązanie dla niepewnych dalszych procesów integracyjnych UE, jak również scenariuszu dalszego rozwoju UE.

W świetle powyższych wniosków należy uznać, że teza o Prokuraturze Europejskiej jako wyrazie koncepcji Europy wielu prędkości znajduje swoje potwierdzenie w konkretnych przepisach i praktyce jej funkcjonowania. Jednocześnie stanowi

45 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 18.07.2017 r., ECLI:EU:C:2017:564.

46 Zob. w szczególności wyrok ETPCz z 22.06.2000 r. w sprawie *Cöeme przeciwko Belgii*, CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 149; postanowienie ETPCz z 12.02.2013 r. w sprawie *Previti przeciwko Włochom*, CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80–85; postanowienie ETPCz z 22.09.2015 r. w sprawie *Borcea przeciwko Rumunii*, CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 59.

to impuls do dalszych badań nad tym, w jaki sposób wzmocniona współpraca w obszarze prawa karnego będzie kreować przyszły kształt i tempo integracji europejskiej.

### **mgr Krystyna Warylewska-Kamuś**

*Autorka jest asystentem w Katedrze Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, zastępcą kierownika Szkoły Prawa Francuskiego, absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Chicago-Kent College of Law, LL.M. master of International Intellectual Property; absolwentką Akademii Prawa Europejskiego organizowanej przez European University Institute we Florencji, członkiem Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego i Polskiego Stowarzyszenia Henri Capitant Przyjaciół Francuskiej Kultury Prawnej.*

*The author is an assistant lecturer at the Department of European Law and Comparative Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Gdańsk, deputy head of School of French Law, graduate of the Faculty of Law and Administration of the University of Gdańsk and Chicago-Kent College of Law, holder of a Master's degree in International Intellectual Property, graduate of the European Law Academy organised by the European University Institute in Florence; member of the Polish Association of European Law and the Polish Section of the Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française.*  
ORCID: 0000-0001-7277-6017

### **ABSTRACT**

**Keywords:** *European Public Prosecutor's Office, enhanced cooperation, multi-speed Europe, non-participating states, financial crimes, protection of the EU's financial interests*

## **The European Public Prosecutor's Office project as an expression of the concept of multi-speed Europe within the framework of (diversified) enhanced cooperation**

**The aim of this article is to demonstrate how the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) reflects the concept of a multi-speed Europe, particularly in the context of (diversified) enhanced cooperation mechanisms within the European Union. The author argues that the EPPO project, based on the regulation establishing this institution within the framework of enhanced cooperation, serves as a practical example of EU integration developing at different**



speeds (the so-called multi-speed Europe). The article seeks to explain why some member states decided to participate in this project, while others opted out, as well as discuss the legal and political implications for EU cohesion.

The first part of the article outlines the origins and main principles of the European Public Prosecutor's Office, including its legal framework (the Treaty on the Functioning of the European Union, the EPPO Regulation, and the PIF Directive) and constitutional issues related to the transfer of competences in the field of criminal law. The next section explores the concept of enhanced cooperation in the Treaty context and explains why the EPPO was established under this particular mechanism. It also discusses the significance of the concept of a multi-speed Europe and its practical manifestations in criminal law and in the protection of the EU's financial interests. The article includes an analysis of the challenges related to cooperation between participating and non-participating states, as well as the potential political and legal conflicts arising from this division.

In conclusion, the article highlights that while the EPPO project demonstrates the feasibility of effective action by a group of member states under the enhanced cooperation framework, it also reveals divisions within the EU, particularly in the area of criminal law. The effectiveness and legitimacy of the European Public Prosecutor's Office will largely depend on whether other member states decide to join the project in the future and whether potential conflicts with the constitutional norms of non-participating states can be avoided.

## Bibliografia

1. **Brière Chloé, Weyemberg Anne**, *Towards a European Public Prosecutor's Office*, „Study for the LIBE Committee” 2016, s. 46
2. **Dovhan Halyna**, *Tożsamość konstytucyjna w *acquis constitutionnel* Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej: sprawa Taricco*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/7
3. **Eucrim** – The European Criminal Law Associations' Forum, Max Planck Society for the Advancement of Science 2013/1, s. 6
4. **Giuffrida Fabio**, *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, „Eucrim” 2017/3, s. 149–156

5. **Giuffrida Fabio**, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, „CEPS Research Report” 2017/3
6. **Grzelak Agnieszka**, *Prokuratura Europejska – Czy stanie się faktem*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2015 , s. 81–101,  
<http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik/Documents/AgG24.pdf>
7. **Hlawacz Beata**, *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (część III)*, „Prokuratura i Prawo” 2014/9
8. **Pawelec Szymon**, *Implications of Enhanced cooperation for the EPO model and its functioning* (w:) L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik, *The European Public Prosecutor's Office: An extended arm or a Two-Headed dragon?*, Springer 2014, s. 216
9. **Rogacka-Rzewnicka Maria**, *Przemiany procesu karnego po utworzeniu urzędu Prokuratury Europejskiej* (w:) *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 69
10. **Steinborn Sławomir**, *Komentarz do art. 86 – Prokuratura Europejska* (w:) *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, t. 1–3
11. **Tomczyk Marek**, *Kluczowe kontrowersje konstytucyjne związane z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2016/2
12. **Tomczyk Marek**, *Prokuratura Europejska. Geneza ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018