УДК 341.161, 327.7

Вадим ВОЙНИКОВ

Марк ЭНТИН

К 20-ЛЕТИЮ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ ЕС

Аннотация. Настоящая статья посвящена анализу текущего состояния пространства свободы, безопасности и правосудия, рассмотрению его правовой и институциональной основы, а также информационного компонента. В работе продемонстрирована эволюция развития пространства свободы, безопасности и правосудия от сферы сотрудничества к полноценному интеграционному механизму, который по сфере и глубине регламентации ничем не уступает таким традиционным направлениям политики, как внутренний рынок, валютный союз, таможенный союз и т.д. При этом авторы полагают, что в отличие от экономической интеграции построение пространства свободы, безопасности и правосудия на современном этапе сталкивается с серьёзными трудностями, проявляющимися в дефиците доверия и солидарности внутри Союза. Таким образом, имеются признаки кризиса пространства свободы, безопасности и правосудия, который в известной степени создаёт неопределённость его будущего. Тем не менее авторы полагают, что опыт, накопленный ЕС в области пространства свободы, безопасности и правосудия, может быть очень полезен ЕАЭС для решения текущих задач самоутверждения на международной арене. Однако использование ЕАЭС такого опыта не должно проявляться в механическом заимствовании соответствующих механизмов, ЕАЭС должен двигаться своим путём, опираясь на позитивный и учитывая негативный опыт ЕС.

Ключевые слова: пространство свободы, безопасности и правосудия ЕС, принцип взаимного доверия, принцип солидарности, Евразийский экономический союз, подсистема права ПСБП.

© **Войников Вадим Валентинович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Балтийского Федерального университета им. И. Канта. **Адрес:** 236041, Россия, г. Калининград, ул. А. Невского, 14. **E-mail:** voinicov@yandex.ru

Энтин Марк Львович – доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой европейского права Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД России. **Адрес:** 119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76, Профессор-исследователь БФУ им. И. Канта, Калининград. **E-mail:** entinmark@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420190515>

Введение

Первого мая 1999 года вступил в законную силу Амстердамский договор [Treaty of Amsterdam, 1997], в соответствии с которым создание пространства свободы, безопасности и правосудия (далее – ПСБП) было провозглашено в качестве одной из целей Союза. Соответственно, с этого момента ПСБП стало реализовываться в качестве самостоятельного направления политики ЕС.

Сказанное выше вовсе не означает, что истоки ПСБП следует отсчитывать именно с мая 1999 года. ПСБП в рамках ЕС имеет несравненно более длительную историю, однако окончательное юридическое оформление в сегодняшнем виде связано именно со вступлением в силу Амстердамского договора.

Формирование ПСБП произошло в результате синтеза Шенгенских соглашений, сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел, а также правового сотрудничества государств-членов по гражданским делам.

За этот период ПСБП претерпело существенные изменения, расширились географические и предметные границы пространства. Наконец была создана солидная нормативно-правовая база ПСБП, регулирующая достаточно широкий круг правоотношений.

Изначально ЕС создавался как организация экономической интеграции, и в течение длительного времени ЕС ассоциировался главным образом с внутренним рынком. Государства – члены ЕС удерживали Союз от вмешательства во внутренние дела; если это происходило, то только в рамках межправительственного сотрудничества.

Создание ПСБП и последующее его реформирование в соответствии с Лиссабонским договором [Lisbon Treaty, 2007] существенно изменило ситуацию. ЕС быстрыми темпами стал наращивать сотрудничество в области ПСБП, формировать солидную институциональную и правовую основу. Из области сотрудничества между государствами – членами ПСБП превратилось в полноценный интеграционный механизм [De Capitani, 2014: 101].

Основная цель настоящей статьи заключается в том, чтобы очертить основные контуры ПСБП в рамках политики ЕС, показать его правовую и институциональную основу, а также значение для России и Евразийской экономической интеграции.

Правовая основа ПСБП

Правовая основа ПСБП по своему объёму и сфере регулирования сопоставима с традиционными отраслями права ЕС, такими как право внутреннего рынка, таможенное право, валютное право и т.д. К примеру, в системе правовых актов ЕС (EUR-Lex) в области ПСБП зарегистрировано 872 правовых акта. Для примера в сфере таможенного союза и свободного передвижения товаров – 1212, в области экономического и валютного союза, свободы передвижения капитала – 616, хотя последние две сферы имеют несравненно более длительную историю.

Система правовых актов Союза в области ПСБП изначально не являлась однородной ни по методу, ни по предмету правового регулирования. Кроме того, неоднороден и состав участников данного пространства, ряд государств-членов

участвуют в ПСБП с изъятиями (Великобритания, Ирландия, Дания), в то же время участниками пространства выступают государства, не являющиеся членами ЕС (Швейцария, Исландия, Норвегия) [Европейское право, 2018: 496–497].

С другой стороны, между правовыми нормами, принятыми в рамках различных направлений ПСБП, существует взаимосвязь, обусловленная не только принадлежностью к одной политике, но и общей целью, связанной с реализацией концепции пространства без внутренних границ, в рамках которого граждане могут передвигаться в условиях безопасности.

Отмена регулярного пограничного контроля на внутренних границах является центральным элементом и основной движущей силой всего ПСБП, поскольку именно ради достижения данной цели были приняты первые акты, послужившие основой для развития ПСБП.

Правовая основа ПСБП представляет собой не просто совокупность нормативно-правовых актов, а целостную правовую систему, которую можно обозначить как подсистему права ПСБП.

На сегодняшний момент созданные в рамках ПСБП правовые механизмы являются уникальным примером в юриспруденции. До сих пор ни одному союзу государств не удалось достичь такой степени правовой регламентации за рамками национальных правовых систем. Если в области экономической интеграции такие примеры уже есть, то в сфере ПСБП Европейский Союз остается пока единственным носителем такого опыта.

Подсистема права ПСБП не является однородной, для отдельных её элементов характерен различный набор методов правового регулирования. Для ПСБП характерно сочетание метода гармонизации и унификации, при этом для разных сфер различна и комбинация указанных методов.

Так, в визовой сфере, в области пограничного контроля, а также разрешения трансграничных гражданских дел на уровне ЕС устанавливаются нормы, имеющие прямое действие, которые замещают собой соответствующие национальные нормы.

В сфере иммиграции и убежища сочетаются метод гармонизации и унификации. Иными словами, ЕС принимает нормы как заменяющие, так и дополняющие соответствующее национальное законодательство.

В правоохранительной сфере на уровне ЕС вводятся нормы, которые дополняют соответствующие национальные нормы, способствуя тем самым более эффективному взаимодействию национальных правовых систем, т.е. используется метод гармонизации.

По вопросу внутренней структуры правовой основы ПСБП высказываются различные позиции.

По мнению Евы Сторскрубб, в рамках ПСБП выделяется три компонента: иммиграция и убежище (asylum and immigration Law), правосудие по уголовным делам (criminal justice, или EU Criminal Law), правосудие по гражданским делам (civil justice) [Storskrubb, 2018: 2].

Профессор Стив Пеерс рассматривает ПСБП как систему правовых норм, которая обозначается им как право юстиции и внутренних дел (EU Justice and Home Affairs Law) и которая состоит из четырёх блоков: законодательство об иммиграции и убежище (EU immigration and Asylum Law); уголовное право ЕС (EU

Criminal Law); законодательство о сотрудничестве по гражданским делам (EU Civil Law); законодательство о полицейском сотрудничестве и безопасности (EU Policing and Security) [Peers, 2016].

По нашему мнению, в рамках подсистемы права ПСБП следует выделять три ключевых элемента:

- нормы о свободе передвижения лиц или Шенгенское право;
- нормы, касающиеся борьбы с преступностью;
- нормы, регулирующие формирование общего судебного пространства в

рамках ЕС, главным образом правового сотрудничества по гражданским делам.

Анализ первого блока (Шенгенское право) показывает чрезвычайно высокую плотность регламентации со стороны Союза общественных отношений. Фактически ЕС монополизировал деятельность по регулированию вопросов, касающихся пересечения внутренних и внешних границ. В области визовой политики ЕС по сути реализует исключительную компетенцию [Peers, 2011: 128; Monar, 2012: 24], хотя формально она отнесена к смешанной.

В сфере пограничного контроля ЕС устанавливает правила не только по вопросам паспортного контроля, но и охраны границ. В 2016 году создано агентство Европейской пограничной и береговой службы (Агентство ЕПБС), которое в ближайшие месяцы ожидает реформа, предполагающая существенное усиление её потенциала [Потёмкина, 2019а: 54].

В сфере миграции ЕС устанавливает гармонизированные нормы, однако фактически такие нормы не оставляют государствам-членам свободы действий.

Наконец, ЕС уже четвёртый год пытается провести реформу законодательства об убежище [Войников, 2017], которая призвана заменить рамочные нормы унифицированными, а также направлена на введение общесоюзной системы расселения и переселения просителей убежища, что вызывает ожесточенное сопротивление со стороны ряда государств.

Таким образом, в последние годы наблюдается существенное усиление наднациональной составляющей.

Та же тенденция характерна и для сферы борьбы с преступностью. Указанный блок правовых норм регулирует отношения в области полицейского сотрудничества, сближении уголовного права, сотрудничества в уголовно-процессуальной сфере, а также предотвращения преступности.

В данной области наблюдается усиление институционального компонента. В частности, проведена реформа Евроюста и Европола, однако самой заметной реформой является создание Европейской прокуратуры, которая к 2020 году должна приступить к деятельности по расследованию преступлений против финансовых интересов Союза. Несмотря на большие ожидания, Европейская прокуратура была создана в рамках продвинутого сотрудничества, и фактически данная реформа не предусматривала революционных изменений, поскольку все три измерения правоприменительной деятельности (материальное, институциональное и процессуальное) остались подчинёнными национальному правопорядку [Vervaele, Luchtman, 2014: 133].

Серьёзным прорывом в области борьбы с преступностью можно назвать институт европейских ордеров, являющийся результатом реализации принципа

взаимного признания судебных решений.

Европейский ордер на арест, европейский ордер на производство следственных действий и европейский ордер на защиту фактически заменили собой традиционные формы правовой помощи по уголовным делам и экстрадиции, они вывели межгосударственное взаимодействие в области уголовного процесса из политической плоскости в правовую. В результате процессуальное решение, принятое в одном государстве – члене ЕС, подлежит неукоснительному признанию и исполнению на территории другого.

Наконец, третий элемент (правосудие) касается правового сотрудничества по гражданским делам. Основная идея правового сотрудничества по гражданским делам состоит в том, чтобы подчинить единым требованиям порядок рассмотрения и исполнения судебных решений по делам, имеющим трансграничный характер. Фактически развитие правового сотрудничества по гражданским делам в рамках ЕС приводит к полному замещению такого важного элемента национального гражданского законодательства, как международное частное право. Отсюда в правовом лексиконе ЕС появился термин “Европейское международное частное право” [Fiorini, 2008].

Одной из особенностей регулятивного воздействия ЕС в области ПСБП является то, что в предмет правового регулирования входят как трансграничные общественные отношения, возникающие в связи с межгосударственным взаимодействием, так и общественные отношения, лишённые указанного признака (внутригосударственные отношения).

Институциональная и информационная основа ПСБП

Одной из отличительных особенностей ПСБП по сравнению с другими направлениями политики ЕС является наличие солидной институциональной основы и собственного информационного компонента.

На сегодняшний день в рамках ПСБП уже создано восемь центральных агентств и служб. При этом указанные агентства осуществляют свою компетенцию и решают задачи в рамках различных направлений ПСБП, в зависимости от чего можно выделить три группы таких агентств:

1. Агентства, призванные решать задачи в области пересечения границ, иммиграции и убежища (Европейская служба по оказанию содействия в предоставлении убежища, агентство ЕПБС).

2. Агентства, призванные решать задачи в области борьбы с преступностью (Евроюст, Агентство ЕС по правоохранительному сотрудничеству (Европол), Агентство по подготовке сотрудников правоохранительных органов (Сепол), Европейская служба по борьбе с мошенничеством (Олаф), Европейская прокуратура).

3. Комплексные агентства, призванные решать задачи как в области свободы передвижения лиц, так и в области борьбы с преступностью (Агентство по оперативному управлению крупномасштабными информационными системами в области ПСБП (Агентство ЕС-ЛИСА).

Информационный компонент ПСБП представлен в виде совокупности информационных систем, позволяющих компетентным органам собирать,

анализировать и передавать данные для целей пограничного контроля и осуществления правоохранительной деятельности. При этом большая часть информационных систем является централизованными, имеющими наднациональный компонент управления.

Особенностью информационных систем является то, что они выступают самостоятельным элементом ПСБП и не привязаны к какому-либо отдельному органу или агентству ЕС. Иными словами, данные системы не обслуживают отдельные направления или институты. Посредством данных систем осуществляется информационное обеспечение всего ПСБП.

В рамках ПСБП на сегодняшний момент созданы и функционируют три централизованные информационные системы: Шенгенская информационная система, Визовая информационная система и Европейская дактилоскопическая система (Евродак). Кроме того, уже создана, но запущена четвертая информационная система – системы регистрации въезда и выезда [Regulation (EU) 2017/2226], основная задача которой состоит в записи информации о пересечении иностранцами границы для целей подсчёта продолжительности их пребывания и выявления случаев превышения разрешённого периода пребывания.

При этом процесс формирования информационного компонента ПСБП нельзя считать завершённым. В настоящее время институты ЕС проводят работу, во-первых, по совершенствованию существующих информационных систем и, во-вторых, по разработке и внедрению новых систем. Ни одно направление политики ЕС не обладает таким сложным и многофункциональным информационным компонентом.

Перспективы развития ПСБП. Кризис принципов доверия и солидарности

На текущий момент ПСБП рассматривается как неотъемлемый элемент европейской интеграции, без которого трудно представить себе функционирование ЕС. Правовые нормы, принятые в рамках ПСБП, нередко замещают собой соответствующее национальное законодательство. Государства – члены ЕС в значительной степени ограничили свою компетенцию в таких сферах, как въезд иностранцев, международное частное право, уголовно-процессуальная деятельность. Иными словами, ПСБП затрагивает чувствительные вопросы, касающиеся существа государственного суверенитета.

При этом со стороны ЕС наблюдается постоянное расширение регулятивного воздействия на новые сферы, традиционно находящиеся в зоне ответственности государств-членов. Таким образом, значение и роль ПСБП как в рамках национальных политик государств-членов, так и в масштабе всего Союза неуклонно возрастает.

В настоящее время развитие ПСБП во многом обусловлено последствиями миграционного кризиса, а также возрастанием террористической угрозы в странах ЕС. Указанные явления выявили ряд системных ошибок в области регулирования миграционными потоками, а также иных областях, которые потребовали адекватной и жёсткой реакции.

На этапе запуска политики в области ПСБП приоритетным направлением являлся первый компонент пространства, связанный со свободой передвижения лиц. При этом развитие политики в области безопасности должно было выступать в

качестве компенсирующего мероприятия, обеспечивающего дальнейшее развитие первого компонента. В настоящий момент приоритетным направлением стало развитие политики в области безопасности [Herlin-Karnell, 2017: 101] с тем, чтобы сохранить главные достижения, к которым удалось прийти в сфере свободы передвижения граждан.

Миграционный кризис лишний раз доказал взаимосвязь между различными элементами ПСБП, они подобны воде в сообщающихся сосудах: воздействие на один элемент влечёт за собой изменения в другом. В данном случае сбой в миграционной сфере повлёк за собой цепную реакцию в других областях, включая сферу безопасности и правосудия.

Последствия миграционного кризиса и активизация террористических организаций заставили институты ЕС приступить к масштабной реформе ПСБП, которая в той или иной степени затрагивает практически все его элементы.

Данная реформа выявила существенные противоречия между институтами ЕС и государствами-членами, которые не всегда выражают готовность жертвовать частью своего национального суверенитета. Кроме того, в условиях миграционного кризиса усилилась угроза принципам доверия [Schwarz, 2018] и солидарности [Войников, 2019].

Ряд государств – членов ЕС, представляющих Вишеградскую группу, не пожелали проявлять солидарность и жертвовать своими интересами ради решения общей проблемы в сфере управления границами. Такое отношение к проблеме разрешения миграционного кризиса характерно для населения многих стран ЕС [Lavenex, 2018: 1201], однако на государственном уровне данная позиция активно поддерживается преимущественно в странах Вишеградской группы.

Кроме того, по-прежнему существует дефицит взаимного доверия между государствами – членами ЕС, который, наряду с принципом солидарности, выступает в качестве основы европейского единства [Pimor, 2017].

Указанный вопрос остаётся ключевой проблемой в рамках всего ПСБП, в особенности это касается судебного сотрудничества [Storskrubb, 2016: 300]. В этом смысле взаимное доверие предполагает не просто доверие в широком смысле, а доверие к правовым системам другого государства. Фактически в рамках ЕС государство должно согласиться с тем, что в ряде случаев иностранная правовая система будет замещать собой свою собственную.

Несмотря на высокий уровень интеграции внутри ЕС, качество и стандарты правосудия в разных странах могут существенно отличаться друг от друга. Поэтому в общественном сознании достаточно распространено отрицательное отношение к идее безусловного признания судебных решений. Общественное мнение ещё готово к тому, что судебная и процессуальная система других государств-членов эквивалентны их национальным судам, особенно если это касается их собственных граждан [Select Committee, 1999].

Одним из последствий дефицита доверия и солидарности в рамках ПСБП стало активное использование механизма продвинутого сотрудничества. Именно в сфере ПСБП механизм продвинутого сотрудничества получил наибольшее распространение [European Parliament, 2019]. Так, в сфере гражданского правосудия целый ряд правовых актов принят в рамках продвинутого сотрудничества [Council

Regulation (EU) No 1259/2010; Council Regulation (EU) 2016/1104], указанный механизм был использован при принятии регламента о Европейской прокуратуре [Council Regulation (EU) 2017/1939]. Кроме того, высказываются предложения об использовании механизма продвинутого сотрудничества в рамках политики предоставления убежищ [Потёмкина, 2019b: 72]. Таким образом, использование механизма продвинутого сотрудничества превратилось в одну из ключевых тенденций ПСБП [Piechowicz, 2017].

Активное применение механизма продвинутого сотрудничества навряд ли можно квалифицировать в качестве позитивной тенденции, наоборот, это может способствовать ещё большей дифференциации внутри ЕС, усилению раскола между государствами-членами и подрыву единства в рамках интеграционного процесса [Cantore, 2011: 17].

Таким образом, ПСБП не удалось полностью преодолеть внутренние проблемы, обусловленные разрывом между углублением интеграции и существующим уровнем доверия и солидарности внутри Союза. Чем более будет усиливаться данный разрыв, тем более будет возрастать угроза существованию ПСБП.

Тем не менее ПСБП по-прежнему имеет исключительно важное значение не только для самого ЕС, но и для внешнего мира, включая Россию. Для России важность ПСБП обусловлена как минимум двумя причинами.

Во-первых, это необходимо для правильного выстраивания отношений с ЕС по ключевым вопросам, которые не были заморожены в результате в результате обострения политической ситуации. К таким сферам относятся: борьба с терроризмом и иными формами организованной преступностью, регулирование миграционных потоков, управление границами, разрешение хозяйственных споров и т.д. При этом число сфер, по которым необходимо развивать сотрудничество, неуклонно растёт. Поэтому в России необходимо изучать особенности правового регулирования и институционального строительства ЕС.

Во-вторых, опыт ЕС интересен нам в свете создания и развития Евразийского экономического союза, поскольку дальнейшее развитие ЕАЭС неизбежно приведёт к формированию общей или скоординированной политики в миграционной и правоохранительной сферах.

В отношении использования опыта ЕС в рамках евразийского интеграционного проекта следует отметить, что данный вопрос нуждается в критическом анализе с тем, чтобы избежать ошибок ЕС, связанных с чрезмерным углублением интеграции и игнорированием специфики государств-членов. Повторять весь путь ЕС противопоказано для России и ЕАЭС.

Ныне действующая редакция договора о ЕАЭС не содержит положений, касающихся сотрудничества в миграционной и правоохранительной сферах. Тем не менее уже сейчас государства – члены ЕАЭС взаимодействуют в указанных сферах через другие структуры, и нет сомнений в том, что интеграция данного сотрудничества в правовую систему ЕАЭС является вопросом среднесрочной перспективы.

Вполне очевидно, что построение общего миграционного и правоохранительного пространства в рамках ЕАЭС не должно осуществляться путём простого копирования соответствующих инструментов ЕС.

Раньше ЕС представлял собой историю успеха. Однако теперь, когда обстановка сильно изменилась, в поле зрения экспертов оказались не только его успех, но и ошибки, упущения и присущие ему слабости. Поэтому надо досконально изучить как положительный, так и отрицательный опыт ЕС, понять, как зарекомендовали себя те или иные инструменты в рамках ЕС и могут ли они быть перенесены на почву евразийской интеграции. Дальнейшее развитие ЕАЭС может и должно опираться на использование правового опыта ЕС. Однако такое использование должно иметь избирательный характер.

Заключение

Развитие ПСБП является свидетельством углубления политической интеграции в рамках ЕС, который состоялся не только как организация экономической интеграции, но и как политический союз со многими признаками, присущими государственному образованию. Уже сейчас ЕС реализует единую визовую политику, создана общая система пересечения границ, завершается формирование общей европейской системы предоставления убежищ, всё более отчётливо проявляются признаки общеевропейской правоохранительной системы, наконец, практически создана единая система рассмотрения трансграничных гражданских дел.

Все вышеуказанные элементы являются логическим следствием идеи, заложенной в договоре о ЕС и связанной с построением пространства свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением.

Правовая и институциональная системы ПСБП выстраивались по образу национальных систем. Основная идея заключалась в том, чтобы в области передвижения людей, осуществления деятельности в правоохранительной сфере и рассмотрения гражданских дел ликвидировать существующие препятствия, обусловленные наличием государственных границ. Европейские политики полагали, что если удалось ликвидировать барьеры в экономической сфере, то аналогичным образом можно действовать в политической области. Однако для ПСБП этот путь оказался значительно более сложным.

Дальнейшее углубление интеграции в рамках ПСБП не всегда находит поддержку у государств-членов и у их граждан. Всё чаще жители государств-членов и национальные правительства осознают, что они теряют контроль над политическими процессами, касающимися достаточно чувствительных вопросов, с которыми сталкивается практически каждый. При этом принимаемые на уровне ЕС решения далеко не всегда соответствуют интересам рядовых граждан.

Таким образом, появляются признаки того, что в нарушение положений, закреплённых в преамбуле договора о ЕС, принятие решений в “более сплочённом союзе народов Европы” не всегда осуществляется при полном соблюдении принципа гласности и на максимально возможной приближённой к гражданам основе.

Это в известной степени создаёт неопределённость будущего ПСБП, который в общем является достаточно успешным проектом. Однако после 20 лет успешной реализации всё чаще возникают угрозы, способные нанести ПСБП серьёзный урон и даже погубить его. В этой связи реформирование ПСБП должно носить максимально осторожный характер с тем, чтобы сохранить все положительные достижения, а также доказать внутри ЕС и за его пределами жизнеспособность, полезность и эффективность данного проекта.

Список литературы

Войников В.В. (2019) От Средиземноморья до Балтики: проблема имплементации принципа солидарности в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища, *Балтийский регион*, т. 11, № 2, с. 17—31.

Войников В.В. (2017) Реформа законодательства Европейского союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе, *Труды института государства и права РАН*, т. 12, № 5, с. 149–169.

Потёмкина О.Ю. (2019а) Противодействие терроризму и организованной преступности: новые агентства ЕС, *Европейский союз: факты и комментарии*, № 94, с. 53–56.

Потёмкина О.Ю. (2019b) Провал дублинской реформы. Что дальше?, *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, № 1, с. 70–76.

Энтин Л.М., Энтин М.Л. (отв. ред.) (2018) *Европейское право. Основы интеграционного права Европейского союза и Евразийского экономического союза*, Норма: ИНФРА-М, Москва, Россия, 528 с.

References

Cantore C.M. (2011) We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU, *Perspectives on Federalism*, 3(3), pp. 1 – 21.

Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships, *OJ L 183*, 8.7.2016, pp. 30–56.

Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') *OJ L 283*, 31.10.2017, pp. 1–71.

Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation, *OJ L 343*, 29.12.2010, pp. 172–178.

De Capitani E. (2014) The Schengen system after Lisbon: from cooperation to integration, *ERA Forum*, 2014. 15(1), pp. 101–118.

Entin L.M., Entin M.L. (2018). *Evropejskoe pravo Osnovy integracionnogo prava Evropejskogo soyuza i Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza*, Norma: INFRA-M, Moscow, Russia, 528 p.

European Parliament (2019) *Committee on Constitutional Affairs. Report on the implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation (2018/2112(INI))*, 28.1.2019, available at: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0038_EN.pdf (accessed: 06.06.2019).

Fiorini A.I. (2008) The Evolution of European Private International Law, *International and Comparative Law Quarterly*, no. 57, pp. 969–984.

Herlin-Karnell E. (2017) The domination of security and the promise of justice: on justification and proportionality in Europe's 'Area of Freedom, Security and Justice', *Transnational Legal Theory*, 8:1, pp. 79–102.

Lavenex S. (2018) 'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System, *JCMS*, vol. 56, no. 5, pp. 1195–1212.

Treaty of Lisbon (2007) amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *OJ C 306*, 17.12.2007, p. 1–271.

Monar J. (2012) The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice Progress, Potential and Limitations after the Treaty of Lisbon, *SIEPS*, vol. 1, 90 p.

Peers S. (2011) *EU Justice and Home Affairs Law*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 973 p.

Peers S. (2016) *EU Justice and Home Affairs Law*, 4th edition, volume II: EU Criminal Law, Policing and Civil Law, Oxford University Press, Oxford, UK, 480 p.

Piechowicz M. (2017) Evolution of Schengen: an Example of Enhanced Cooperation and Differentiated Integration Model within the Area of Freedom Security and Justice, *Polish Political Science Yearbook*, vol. 46 (1), pp. 121–137.

Pimor A. (2017) Solidarity was a founding principle of European unity – it must remain so, *The Conversation*, available at: <http://theconversation.com/solidarity-was-a-founding-principle-of-european-unity-it-must-remain-so-74580> (accessed: 15.06.2019).

Potemkina O.Yu. (2019a) Protivodejstvie terrorizmu i organizovannoj prestupnosti: novye agentstva ES, *Evropejskij soyuz: fakty i kommentarii*, no. 94, pp. 53–56.

Potemkina O.Yu. (2019b) Proval dublinskoj reformy. CHto dal'she?, *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, № 1, pp. 70–76.

Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011. *OJ L 327*, 9.12.2017, pp. 20–82.

Schwarz M. (2018) Let's talk about trust, baby! Theorizing trust and mutual recognition in the EU's area of freedom, security and justice, *European Law Journal*, volume 24, issue 2-3, pp. 124–141.

Select Committee on European Communities Nineteenth Report (1999) Prospects for the Tampere Special European Council, available at:

<https://publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldselect/ldcom/101/10105.htm> (accessed: 06.06.2019).

Storskrubb E. (2016) Mutual recognition as a governance strategy for civil justice, *EU civil justice: current issues and future outlook*, Hart Publishing, Oxford, UK, pp. 299–318.

Storskrubb E. (2018) Mutual Trust and the Dark Horse of Civil Justice, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 20, pp. 179–201.

Treaty of Amsterdam (1997) Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *OJ C 340*, 10.11.1997, pp. 1–144.

Vervaele J., Luchtman M. (2014) European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office), *Utrecht Law Review*, vol. 10, no. 5, pp. 132–150.

Voynikov V.V. (2017) Reforma zakonodatel'stva Evropejskogo soyuza ob ubezhishche kak otvet na migratsionnyj krizis v Evrope, *Trudy instituta gosudarstva i prava RAN*, vol. 12, no. 5, pp. 149–169.

Voynikov V.V. (2019) Ot Sredizemnomor'ya do Baltiki: problema implementatsii principa solidarnosti v ramkah politiki ES v oblasti immigratsii i ubezhishcha, *Baltiyskij region*, vol. 11, no. 2. pp. 17–31.

20 years of the EU's Area of Freedom, Security and Justice

Authors: Voynikov V., Candidate of Sciences (Law), Associate Professor at the Department of International and European Law, I. Kant Baltic Federal University. **Address:** 14, A. Nevskogo ul., Kaliningrad, Russia, 236041. **E-mail:** voynicov@yandex.ru

Entin M., Doctor of Sciences (Law), Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia, Research Professor at I. Kant Baltic Federal University. **Address:** 76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454; 14, A. Nevskogo ul., Kaliningrad, Russia, 236041. **E-mail:** entinmark@gmail.com

Abstract. This article analyses the current state of the area of freedom, security and justice, its legal and institutional framework, as well as the information component. The paper demonstrates the evolution of the area of freedom, security and justice from the sphere of cooperation to a full-fledged integration mechanism, which in terms of scope and depth of regulation is similar to traditional EU policies as internal market, monetary union, customs union, etc. At the same time, the authors believe that, in contrast to economic integration, development of the area of freedom, security and justice at the present stage faces serious difficulties, including the lack of trust and solidarity within the Union. Thus, there are signs of a crisis in the area of freedom, security and justice, which to a certain extent creates the uncertainty of its future. Nevertheless, the authors

believe that the experience gained by the EU in the field of freedom, security and justice can be very useful for the EAEU to solve current problems of self-affirmation in the international arena. However, the use of such experience by the EAEU should not be manifested in the mechanical borrowing of relevant mechanisms, the EAEU should follow its own way, taking into consideration both positive and negative experience of the EU.

Key words: EU's Area of freedom, security and justice, principle of mutual trust, principle of solidarity, Eurasian Economic Union, legal subsystem of AFSJ.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420190515>