



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 27. februar 2020¹

Sag C-897/19 PPU

**I.N.,
procesdeltager:
Den Russiske Føderation**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Vrhovni sud (øverste domstol, Kroatien))

»EØS-aftalen og friheden til at modtage tjenesteydelser – gensidig tillid og det fælles europæiske asylsystem – Dublin III-forordningen og associerede Schengenlande – anmodning om udlevering fra et tredjeland til en EU-medlemsstat vedrørende en EFTA-statsborger – tildeling af asyl, før den pågældende EFTA-stat giver statsborgerskab til en EØS-statsborger, der er genstand for en anmodning om udlevering, som følge af risiko for udsættelse for umenneskelig og nedværdigende behandling og en uretfærdig rettergang i tilfælde af tilbagesendelse til det anmodende tredjeland – en EU-medlemsstats anholdelse og varetægtsfængsling med henblik på udsendelse af EØS-statsborgeren til retsforfølgning for de samme forbrydelser, som dannede grundlag for asylproceduren i EFTA-staten – forskelsbehandling på grund af nationalitet i forbindelse med udsendelse – international aftale mellem Island, Norge og EU om procedurerne for overgivelse og retsligt samarbejde på straffeområdet – spørgsmålet, om den anmodede medlemsstat er forpligtet til at underrette EØS-staten om anmodningen om udlevering – spørgsmålet, om EU-medlemsstaten er forpligtet til at tilbagesende EØS-statsborgeren til dennes hjemland i stedet for at efterkomme anmodningen om udlevering fra tredjelandet – Domstolens dom i Petruhhin-sagen – risiko for straffrihed – artikel 4, 19 og 47 i chartret om grundlæggende rettigheder«

1. I.N. er statsborger i Den Russiske Føderation (herefter »Rusland«) og blev statsborger i Republikken Island (herefter »Island«) den 19. juni 2019, efter at han havde fået asyl som flygtning dér den 8. juni 2015. Den 30. juni 2019 blev han anholdt af de kroatiske myndigheder, mens han var på ferie og sammen med sin familie krydsede grænsen mellem denne medlemsstat og Slovenien i bus, og han sidder stadig fængslet. Anholdelsen fandt sted på grundlag af en international efterlysning udstedt den 20. maj 2015 af Interpols kontor i Moskva.
2. Rusland har anmodet om, at I.N. bliver udleveret på grundlag af anklager om bestikkelse, og støttes af Kroatiens anklagemyndighed, der repræsenterer Rusland (herefter »anklagemyndigheden«). Den kroatiske forfatning udelukker udlevering af landets egne statsborgere, men ikke andre landes statsborgere som I.N., når der ikke er indgået nogen udleveringsaftale, hvilket er tilfældet med Rusland. Anklagemyndigheden har gjort gældende, at under de forhold, der foreligger i hovedsagen, er denne situation ikke udelukket i medfør af EU-lovgivningen.
3. Island har anmodet om frit lejde (»safe passage«) for I.N. til Island, og den sag, i hvilken han ønskes retsfulgt i Rusland, synes at have dannet grundlag for, at I.N. fik tildelt asyl, før han fik islandsk statsborgerskab.

¹ – Originalsprog: engelsk.

4. Til støtte for anmodningen om frit lejde har I.N. og Island påberåbt sig EU-lovgivningen, men især EØS-lovgivningen². Samtidig har Island påberåbt sig artikel 18 TEUF og 21 TEUF, som ifølge Domstolen i Petruhhin-dommen³ udelukker forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i sager om udlevering af EU-borgere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed til tredjelande, men med en række forbehold, der er vigtige og relevante i hovedsagen.

5. Dette er essensen af anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Vrhovni sud, Hrvatska (øverste domstol, Kroatien, herefter »den forelæggende ret«). Den giver Domstolen lejlighed til at udtale sig om krydsfelterne mellem EØS- og EU-lovgivningen og konsekvenserne af, at tredjelande som Island deltager i Schengenreglerne som associerede Schengenlande⁴, og navnlig Islands associering i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne⁵ (herefter »Dublin III-forordningen«). Den omstændighed, at både Island⁶ og Kroatien deltager i Dublin-forordningen, er særlig relevant for hovedsagen, hvilket også gælder det fælles europæiske asylsystem⁷ generelt.

6. Endvidere skal aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om procedurerne for overgivelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge⁸ (herefter »aftalen om procedurerne for overgivelse«) også tages i betragtning, ligesom en række af Europarådets instrumenter, der omhandler udlevering⁹, og Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling¹⁰ også er relevante. Der skal endvidere tages behørigt hensyn til, at EU-retten udelukker udlevering til umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, som gælder både i forbindelse

2 – Det fremgår af artikel 216, stk. 2, TEUF, at de aftaler, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne. Jf. eksempelvis dom af 30.4.1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, præmis 5).

3 – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

4 – Jf. aftale indgået mellem Rådet for Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne (EFT 1999, L 176, s. 36) (herefter »Schengenassocieringsaftalen«).

5 – EUT 2013, L 180, s. 31, som i artikel 48 ophæver Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18.2.2003 (herefter »Dublin II-forordningen«).

6 – Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Island og Kongeriget Norge om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller i Norge (EFT 2001, L 93, s. 40).

7 – De vigtigste primære og lovgivningsmæssige regler om det fælles europæiske asylsystem er følgende: artikel 67 TEUF, 78 TEUF og 80 TEUF samt chartrets artikel 18, Dublin III-forordningen, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26.6.2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger eller en statsløs, og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (herefter »Eurodac-forordningen«) (EUT 2013, L 180, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (herefter »kvalifikationsdirektivet«) (EUT 2011, L 337, s. 9), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) (herefter »proceduredirektivet«) (EUT 2013, L 180, s. 60), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning) (herefter »modtagelsesdirektivet«) (EUT 2013, L 180, s. 96), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 439/2010 af 19.5.2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (EUT 2010, L 132, s. 11), Rådets direktiv 2001/55/EF af 20.7.2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT 2001, L 212, s. 12).

8 – EUT 2006, L 292, s. 2. Denne aftale blev indarbejdet i EU-retten ved Rådets afgørelse af 27.11.2014 om indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om procedurerne for overgivelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge (EUT 2014, L 343, s. 1) (herefter »aftalen om procedurerne for overgivelse«).

9 – Den europæiske konvention om udlevering (ETS nr. 024). Den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager (ETS nr. 030), som trådte i kraft den 12.6.1962. Rusland har ratificeret begge disse aftaler, og den anden tillægsprotokol til den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager (ETS nr. 182) trådte i kraft i forhold til Rusland den 1.1.2020. I Europarådets regi findes der ligeledes en europæisk konvention om overførelse af domfældte (ETS nr. 112).

10 – Konventionen blev undertegnet i Genève den 28.7.1951 og trådte i kraft den 22.4.1954 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31.1.1967, og som trådte i kraft den 4.10.1967 (herefter samlet »Genèvekonventionen«).

med udlevering til tredjelande¹¹ og internt i EU inden for rammerne af den europæiske arrestordre¹² (som afspejlet i chartrets artikel 19 og 4), og udlevering i tilfælde af påståede systemiske mangler i det modtagende retssystem, hvilket kan bringe retten til en retfærdig rettergang i fare (chartrets artikel 47)¹³.

7. Som svar på det første præjudicielle spørgsmål konkluderer jeg, at de kroatiske myndigheder, herunder domstolene, i henhold til de principper, der er omhandlet i Petruhhin-dommen, var forpligtet til at underrette de islandske myndigheder om Ruslands udleveringsanmodning vedrørende I.N., og at de fortsat var forpligtet til at tilsende Island alt materiale i deres besiddelse, der kunne hjælpe myndighederne i Island med at træffe afgørelse om retsforfølgning af I.N. i Island og anmodning om hans tilbagesendelse.

8. På grund af den forpligtelse til gensidig tillid til kvaliteten og lovligheden af de deltagende staters lovgivning, der ligger til grund for det fælles europæiske asylsystem, og navnlig Dublin III-forordningen, kan de kroatiske myndigheder, herunder domstolene, desuden ikke handle i strid med en afgørelse om asyl fra et associeret Schengenland, som Island, til det fælles europæiske asylsystem. Dette ville ske, hvis i) Kroatien undlod at fremsende en anmodning om udlevering til Island vedrørende de samme eller lignende strafferetlige anklager, som dannede grundlag for Islands tildeling af asyl til I.N., eftersom Island havde konstateret, at landet i henhold til Dublin III-forordningen var den ansvarlige medlemsstat¹⁴, ii) nogen af de kroatiske myndigheder, herunder domstolene, traf afgørelse om I.N.s risiko for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller en åbenlys manglende adgang til domstolsprøvelse i Rusland på datoen for den kroatiske retssag i strid med Islands tidligere tildeling af asyl til I.N. i 2015.

9. Ved besvarelsen af det andet spørgsmål er Kroatien i lyset af, at Island endnu ikke har indgivet en anmodning om udlevering, ikke forpligtet til aktivt at overgive I.N. til Island i henhold til aftalen om procedurerne for overgivelse¹⁵. Det tilkommer de kroatiske domstole at afgøre, om en arrestordre, der eventuelt udstedes af Island, sammenholdt med aftalen om procedurerne for overgivelse under alle omstændigheder yder beskyttelse mod straffrihed svarende til udlevering, uden at disse domstole fritages for deres forpligtelse til at handle i overensstemmelse med Islands tildeling af asyl i 2015.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

10. Artikel 18, stk. 1, TEUF har følgende ordlyd:

»Inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

11. Artikel 2, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser¹⁶ har følgende ordlyd:

»De indre grænser kan alle steder passeres uden personkontrol.«

11 – Kendelse af 6.9.2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

12 – Jf. f.eks. dom af 25.7.2018, Generalstaatsanwaltschaft (Forholdene under frihedsberøvelse i Ungarn) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589).

13 – Dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler i retssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

14 – Jf. fodnote 5 i nærværende forslag til afgørelse.

15 – Jf. fodnote 8 i nærværende forslag til afgørelse.

16 – EFT 2000, L 239, s. 19 (herefter »konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen«).

12. Artikel 2 i protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union¹⁷ har følgende ordlyd:

»Schengenreglerne gælder for de medlemsstater, der er nævnt i artikel 1, jf. dog artikel 3 i tiltrædelsesakten af 16. april 2003 og artikel 4 i tiltrædelsesakten af 25. april 2005. Rådet træder i stedet for den eksekutivkomité, der blev nedsat ved Schengenaftalerne.«

13. Artikel 6, stk. 1, i protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union¹⁸ har følgende ordlyd:

»Republikken Island og Kongeriget Norge deltager som associeret i gennemførelsen af Schengenreglerne og den videre udvikling heraf. Relevante procedurer i den forbindelse fastsættes i en aftale, som Rådet indgår med disse stater, idet det træffer afgørelse med enstemmighed blandt de i artikel 1 nævnte medlemmer. En sådan aftale skal omfatte bestemmelser om Islands og Norges bidrag i forbindelse med eventuelle finansielle konsekvenser af gennemførelsen af denne protokol.«

14. Artikel 1 i Schengenassocieringsaftalen¹⁹ har følgende ordlyd:

»Republikken Island og Kongeriget Norge, i det følgende benævnt »Island« og »Norge«, deltager som associeret i Det Europæiske Fællesskabs og Den Europæiske Unions aktiviteter på de områder, der er omfattet af de i bilag A og B til denne aftale nævnte bestemmelser og den videre udvikling heraf.

Denne aftale skaber gensidige rettigheder og forpligtelser i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat heri.«

15. Artikel 4, stk. 1 og 2, første punktum, i akten om Republikken Kroatiens tiltrædelse²⁰ har følgende ordlyd:

»1. De bestemmelser i Schengenreglerne, der er omhandlet i protokollen om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union (i det følgende benævnt »Schengenprotokollen«), knyttet som bilag til TEU og TEUF, og de retsakter, der bygger derpå eller på anden måde har tilknytning dertil, jf. bilag II, samt alle andre sådanne retsakter, der vedtages før tiltrædelsesdatoen, er bindende for og finder anvendelse i Kroatien fra tiltrædelsesdatoen.

2. De bestemmelser i Schengenreglerne, som integreret i Den Europæiske Union, og de retsakter, der bygger derpå eller på anden måde har tilknytning dertil, og som ikke er omhandlet i stk. 1, er bindende for Kroatien fra tiltrædelsesdatoen, men finder først anvendelse i Kroatien, når Rådet har truffet afgørelse herom, efter at det i overensstemmelse med de relevante Schengenevalueringssprocedurer er blevet sikret, at de nødvendige betingelser for anvendelse af alle de relevante regler er opfyldt i Kroatien, herunder effektiv anvendelse af alle Schengenreglerne i henhold til de vedtagne fælles standarder og grundlæggende principper²¹.«

17 – EUT 2012, C 326, s. 1.

18 – Ibidem.

19 – Jf. fodnote 4 i nærværende forslag til afgørelse.

20 – Jf. afgørelse vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union den 5.12.2011 om optagelse af Republikken Kroatien i Den Europæiske Union og akten om Republikken Kroatiens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af traktaten om Den Europæiske Union, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, der er knyttet som bilag hertil (EUT 2012, L 112, s. 6).

21 – Bilag II starter med aftalen mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser af 14.6.1985 (EFT 2000, L 239, s. 13) (herefter »Schengenaftalen af 14. juni 1985«).

B. EØS-retten

16. Artikel 4 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde²² (herefter »EØS-aftalen«) har følgende ordlyd:

»Inden for denne aftales anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

17. EØS-aftalens artikel 36, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Inden for rammerne af denne aftales bestemmelser må der ikke være restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for de kontraherende parter område, for så vidt angår statsborgere i EF-medlemsstater og EFTA-stater, der er etableret i en anden EF-medlemsstat eller EFTA-stat end modtageren af den pågældende ydelse.«

C. Kroatisk ret

18. Artikel 9 i Republikken Kroatiens forfatning (»Narodne novine« nr. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 og 5/14) har følgende ordlyd:

»En statsborger i Republikken Kroatien kan ikke udvises fra Republikken Kroatien, fratages sit statsborgerskab eller udleveres til en anden stat, medmindre dette sker inden for rammerne af gennemførelsen af en afgørelse om udlevering eller overgivelse, der er vedtaget i overensstemmelse med de internationale traktater eller med gældende fællesskabsret.«

19. Artikel 12, stk. 1, nr. 1, 3 og 4, i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (lov om gensidig international retshjælp i straffesager, »Narodne novine« 178/04, herefter »ZOMPO«) fastsætter, at der kan gives afslag på en anmodning om udlevering, hvis 1) anmodningen vedrører en handling, der betragtes som en politisk forbrydelse eller som en handling knyttet til en sådan forbrydelse, [...] 3) en godkendelse af anmodningen vil kunne krænke Republikken Kroatiens suverænitet, sikkerhed, retsorden eller andre væsentlige interesser, og 4) det med rimelighed kan formodes, at den af udleveringsanmodningen berørte person i tilfælde af udlevering vil blive strafferetligt forfulgt eller straffet på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser, eller desuden hvis den pågældendes situation vil blive gjort vanskeligere af en af disse grunde.

20. ZOMPO's artikel 55 har følgende ordlyd:

»1) Når den kompetente ret skønner, at de retlige betingelser for udlevering ikke er opfyldt, afsiger den en kendelse om afslag på udleveringsanmodningen, som den uopholdeligt tilstiller Vrhovni sud [(øverste domstol, Republikken Kroatien)], der, efter at have hørt den kompetente chefanklager, stadfæster, ophæver eller ændrer kendelsen.«

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21. Som nævnt ovenfor udsendte Interpols kontor i Moskva den 20. maj 2015 en international efterlysning af I.N. med henblik på anholdelse i anledning af strafforfølgning for bestikkelse, og nærmere bestemt en form for bestikkelse kendt som passiv bestikkelse (den russiske straffelovs artikel 290, stk. 5). I.N. er sigtet for i sin egenskab af direktør for afdelingen for licenser og certifikater under det russiske ministerium for krisesituationer i Republikken Karelija, efter forudgående aftale med

²² – EFT 1994, L 1, s. 3.

andre af ministeriets embedsmænd og inden for rammerne af et misbrug af sine officielle funktioner, at have modtaget 833 000 russiske rubler (RUB) (ca. 11 700 EUR) i bestikkelse fra en repræsentant for en virksomhed og for som modydelse herfor at have udstedt bevillinger til vedkommende vedrørende installation, teknisk support og reparation af brandsikringsudstyr i ejendomme og på byggepladser.

22. Den 30. juni 2019 blev I.N. anholdt ved et kroatisk grænseovergangssted på grundlag af ovennævnte internationale efterlysning. Ved grænsekontrollen foreviste han et islandsk rejsedokument for flygtninge (nr. [...]), der var gyldigt fra den 25. februar 2019 til den 25. februar 2021.

23. Den 1. juli 2019 blev I.N. stillet for undersøgelsesdommeren ved Županijski sud (herefter »distriktsdomstolen i Zagreb«, Kroatien). Den 1. juli 2019 traf distriktsdomstolen i Zagreb bestemmelse om varetægtsfængsling med henblik på udlevering af I.N. i overensstemmelse med ZOMPO's artikel 47. I.N. er stadig varetægtsfængslet, da hans appeller er blevet afvist.

24. Den 1. august 2019 tilstillede direktoratet for konsulære anliggender, visum- og udlændingetjenesten, under Republikken Kroatiens ministerium for udenrigsanliggender og europæiske anliggender, distriktsdomstolen i Zagreb et notat fra en islandsk ambassade, hvori det er anført, at I.N. har islandsk statsborgerskab og fast opholdssted i Island. I notatet er det angivet, at I.N. opnåede islandsk statsborgerskab den 19. juni 2019. Inden han opnåede statsborgerskab, var han indehaver af et rejsedokument for flygtninge (nr. [...]). I notatet er det ligeledes anført, at den islandske regering ønsker, at der hurtigst muligt sørges for frit lejde (safe passage) til Island for I.N.

25. Den 6. august 2019 modtog distriktsdomstolen i Zagreb en anmodning fra Den Russiske Føderations øverste anklagemyndighed, i hvilken der anmodes om udlevering af I.N. til Den Russiske Føderation i overensstemmelse med bestemmelserne i den europæiske udleveringskonvention²³. Der anmodes om udlevering i anledning af strafforfølgning i forbindelse med ni overtrædelser vedrørende passiv bestikkelse som omhandlet i artikel 290, stk. 3, i Den Russiske Føderations straffelov og fem overtrædelser vedrørende passiv bestikkelse som omhandlet i artikel 290, stk. 5, litra a), i Den Russiske Føderations straffelov. Der er ligeledes blevet fremlagt dokumenter til støtte for udleveringsanmodningen i overensstemmelse med bestemmelserne i den europæiske udleveringskonvention, idet der ikke var indgået nogen udleveringsaftale mellem Kroatien og Rusland.

26. I anmodningen er det tillige anført, at Den Russiske Føderations øverste anklagemyndighed garanterer, at udleveringsanmodningen ikke har til formål at forfølge den pågældende person af politiske grunde, på grund af hans race, religion, nationalitet eller anskuelser, at I.N. vil få stillet alle muligheder til rådighed for at udøve sin ret til forsvar, herunder retten til advokatbistand, samt at han ikke vil blive udsat for tortur, grusom eller umenneskelig behandling eller straf, der krænker den menneskelige værdighed.

27. Den 5. september 2019 afsagde den afdeling, der behandlede sagen ved distriktsdomstolen i Zagreb, en kendelse, hvorved den fastslog, at de retlige betingelser for udlevering med henblik på retsforfølgning af udlændingen I.N. som omhandlet i ZOMPO's artikel 33, 34 og 37 var opfyldt.

28. Den 30. september 2019 iværksatte I.N. appel ved den forelæggende ret. Ifølge forelæggelsesafgørelsen har I.N. anført, at der foreligger en konkret, alvorlig og rimeligt forudsigelig risiko for, at han i tilfælde af udlevering vil blive udsat for tortur og umenneskelig og nedværdigende behandling. I appelskriftet har han understreget, at han er blevet indrømmet flygtningestatus i Island

23 – Jf. fodnote 9 i nærværende forslag til afgørelse.

netop på grund af de konkrete forfølgelser i Rusland, at han er i besiddelse af et gyldigt islandsk rejsedokument for flygtninge, og at distriktsdomstolen i Zagreb med den anfægtede kendelse de facto har bragt den internationale beskyttelse, der er blevet indrømmet ham i Island, til ophør. Han har ligeledes anført, at distriktsdomstolen i Zagreb har tilsidesat Domstolens dom i Petruhhin-sagen²⁴.

29. Ifølge den forelæggende rets faste retspraksis skal der gives afslag på en anmodning om udlevering, såfremt der i tilfælde af udlevering foreligger en reel risiko for, at den udleverede person vil blive udsat for tortur eller umenneskelig straf eller behandling. Det præciseres i forelæggelsesafgørelsen, at disse forhold vil blive behandlet inden for rammerne af appelproceduren.

30. Ikke desto mindre er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den, inden den vedtager en afgørelse angående udleveringsanmodningen på grundlag af de EU-retlige bestemmelser, skal underrette Island, hvor I.N. er statsborger, om udleveringsanmodningen, således at denne stat har mulighed for at anmode om overgivelse af sin statsborger med henblik på at gennemføre en procedure med det formål at forhindre risikoen for straffrihed.

31. I betragtning af, at der hersker tvivl om anvendelsen af EU-retten, har den forelæggende ret ved kendelse af 26. november 2019 besluttet at udsætte sagen og forelægge Den Europæiske Unions Domstol følgende præjudicielle anmodning:

- »1) Skal artikel 18 TEUF fortolkes således, at en medlemsstat i Den Europæiske Union, der træffer afgørelse om udlevering til et tredjeland af en statsborger fra en stat, der ikke er medlem af Den Europæiske Union, men som er medlem i Schengenområdet, er forpligtet til at underrette nævnte Schengenmedlemsstat, hvori denne person er statsborger, om udleveringsanmodningen?
- 2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, og nævnte Schengenmedlemsstat har anmodet om overgivelse af den pågældende person med henblik på at gennemføre en procedure, med henblik på hvilken der kræves udlevering, skal den pågældende person da overgives til denne stat i overensstemmelse med aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om procedurerne for overgivelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge?«

32. Forelæggelsesafgørelsen indgik til Domstolen den 5. december 2019, og det blev besluttet at undergive den hasteproceduren.

33. I.N., anklagemyndigheden, Republikken Kroatien og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. I.N. og Kommissionen har deltaget i retsmødet, der blev afholdt af Domstolen den 31. januar 2020, sammen med Den Hellske Republik, Republikken Irland, Republikken Island, Kongeriget Norge og EFTA-Tilsynsmyndigheden.

III. Sammenfatning af de skriftlige og mundtlige indlæg

34. I.N. har anført, at de islandske myndigheder konstaterede, at han havde vidnet mod sine overordnede i den offentlige forvaltning over for de kompetente russiske myndigheder og fortalt om deres korrupte aktiviteter, men på grund af hans overordnedes forbindelser med højtstående embedsmænd i den offentlige forvaltning blev han retsforfulgt i stedet for dem.

24 – Dom af 6.9.2019 (C-182/15, EU:C:2016:630).

35. I.N. har gjort gældende, at retsforfølgningen er ulovlig og uklar, og at Kroatien handler i strid med artikel 6 EMRK. I.N. har gjort gældende, at hans status som flygtning stadig er relevant, og at den burde være taget i betragtning. I.N. har også påpeget, at han ikke kan ansøge om asyl i henhold til kroatisk ret, fordi han allerede har fået asyl, og at der findes retspraksis fra 2018 fra Kroatiens forfatningsdomstol, i henhold til hvilken de kroatiske domstole er forpligtet til at tage hensyn til tildelingen af international beskyttelse i henhold til Dublin III-forordningen²⁵.

36. Begrebet ligebehandling i forhold til de fire friheder er det centrale i forholdet mellem EØS- og EU-medlemsstater (jf. 15. betragtning til og artikel 4 i EØS-aftalen), og det samme er en ensartet fortolkning af EØS-aftalen og EU-lovgivningen. Målet er homogenitet mellem de to systemer (EØS-aftalens artikel 105).

37. I.N. har tilføjet, at Domstolens praksis i henhold til artikel 18 TEUF finder analog anvendelse, idet EØS-aftalens artikel 4 i det væsentlige gengiver den. En person, som befinder sig i en situation, der er omfattet af EØS-aftalens anvendelsesområde, skal således behandles på samme måde, uanset nationalitet²⁶, og hovedsagen er omfattet af anvendelsesområdet for EØS-aftalens artikel 36, som i det væsentlige gengiver artikel 56 TEUF om den frie udveksling af tjenesteydelser. Hvis EØS-statsborgerne ikke kunne påberåbe sig beskyttelse mod udlevering i henhold til Petruhhin-dommen²⁷, ville de mindre ofte gøre brug af tjenesteydelser fra turistoperatører, der udbyder rejser gennem Europa.

38. I.N. har tilføjet, at fri bevægelighed for personer, der ikke er erhvervsaktive i EØS, og som ikke er omfattet af en af de fire friheder, undertiden henhører under EØS-aftalen, fordi Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område²⁸ blev indarbejdet i EØS-retten ved afgørelse truffet af Det Blandede EØS-Udvalg nr. 158/2007 af 7. december 2007 om ændring af bilag V (Arbejdskraftens frie bevægelighed) og bilag VIII (Etableringsret) til EØS-aftalen²⁹. I Gunnarsson-dommen³⁰ og Jabbi-dommen³¹ fortolkede EFTA-Domstolen direktiv 2004/38 bredt for at kompensere for, at EØS-retten ikke indeholder en bestemmelse, der svarer til artikel 21 TEUF om unionsborgerskab.

39. I.N. har gjort gældende, at bekæmpelse af straffrihed udgør et legitimt formål, der begrundet en begrænsning af de grundlæggende friheder, men det samme formål kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger end udlevering³², og I.N. har henvist til aftalen om procedurerne for overgivelse mellem EU, Island og Norge³³, som indholdsmæssigt svarer næsten fuldstændigt til Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne³⁴. I.N. har fremhævet ligheden mellem definitionen af den europæiske arrestordre i artikel 1 i afgørelse 2002/584/RIA og i artikel 2, stk. 5, i aftalen om procedurerne for overgivelse³⁵.

25 – Jf. fodnote 5 i nærværende forslag til afgørelse.

26 – I.N. har henvist til dom af 2.2.1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, præmis 10).

27 – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

28 – [...] om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77).

29 – EUT 2008, L 124, s. 20.

30 – EFTA-Domstolens dom af 24.11.2014, Island mod Gunnarsson (sag E-27/13, *EFTA Court Report*).

31 – EFTA-Domstolens dom af 26.7.2016, Jabbi mod den norske regering (sag E-28/15, *EFTA Court Report*).

32 – I.N. har henvist til dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), og af 13.11.2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

33 – Jf. fodnote 8 i nærværende forslag til afgørelse.

34 – EFT 2002, L 190, s. 1 (herefter »rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre«).

35 – Jf. fodnote 8 i nærværende forslag til afgørelse.

40. Da Island ikke er en EU-medlemsstat, havde I.N. ifølge anklagemyndigheden på tidspunktet for sin anholdelse rettigheder i henhold til EØS-aftalen, men ikke de rettigheder, der tilkommer statsborgerne i EU's medlemsstater i henhold til TEUF. Retten til fri bevægelighed inden for EØS er mere begrænset end de rettigheder, der gælder i henhold til artikel 21 TEUF, og EØS-aftalens ret til fri bevægelighed omfatter ikke udlevering. Princippet om forbud mod forskelsbehandling i EØS-aftalens artikel 4 finder derfor ikke anvendelse på tvisten i hovedsagen³⁶.

41. Desuden findes der ingen praksis i kroatiske sager om udlevering, hvor den tiltalte sendes tilbage til den stat, hvor denne er statsborger, i stedet for at blive sendt til den stat, der anmoder om udlevering. Der er ikke her tale om en mindre restriktiv foranstaltning som omhandlet i Petruhhin-dommen, idet den forlænger varetægtsfængslingen med henblik på udlevering. Det er derfor ikke nødvendigt at underrette Island om udleveringsproceduren, som de i øvrigt er bekendt med.

42. Irland har i retsmødet anmodet Domstolen om at genoverveje Petruhhin-dommen under anvendelse af den tilgang, som generaladvokat Bot har anlagt i den afgørelse³⁷, hvorefter ikke-statsborgere og statsborgere ikke befinder sig i sammenlignelige situationer for så vidt angår de bestemmelser, der udelukker udlevering til tredjelande. Retsforfølgning af indenlandske statsborgere i oprindelsesmedlemsstaten sker for at undgå straffrihed. Med hensyn til de konstateringer, der fremgår af Petruhhin-dommen, har Irland navnlig henvist til præmis 47, 48 og 49.

43. I retsmødet har Grækenland anført, at Petruhhin-principperne bør anvendes. I.N. har udøvet sin ret til fri bevægelighed og må ikke forskelsbehandles på grund af nationalitet, selv om Grækenland ikke udelukker, at udlevering til et tredjeland kan forfølge et legitimt formål, såsom at undgå straffrihed. Det var vigtigt for den forelæggende ret at vurdere grundene til, at I.N. var blevet tildelt flygtningestatus. Grækenland har henvist til EØS-aftalens artikel 3, 4, 28 og 36³⁸.

44. EFTA-Tilsynsmyndigheden har i retsmødet understreget, at EØS-aftalen var en sui generis-retsorden baseret på gensidig tillid og samarbejde og kendetegnet ved, at EU- og EFTA-staternes fælles grundlæggende værdier ligger tæt op ad hinanden³⁹. EØS-aftalens artikel 3 om god tro svarede til artikel 4 TEU. Systemet er kendetegnet ved en dynamisk tilpasning af de materielle bestemmelser, og EFTA-staterne er ligestillet med Den Europæiske Unions medlemsstater for så vidt angår Kommissionens lovforslag (EØS-aftalens artikel 99, stk. 1). Der er tale om en løbende konsultationsproces (EØS-aftalens artikel 99, stk. 3). Relevante EU-retsakter supplerer EØS-aftalen og erhverves, hvis de ikke tilpasses (EØS-aftalens artikel 102). Homogenitet sikres ved EØS-aftalens artikel 6 og 105. EFTA-Domstolens og Domstolens praksis styrker denne dynamiske tilpasning, og forskellene mellem de to omfatter ikke grundlag og værdier.

45. EFTA-Tilsynsmyndigheden har således gjort gældende, at Kroatien har begrænset I.N.s ret til fri bevægelighed, og Petruhhin-dommen finder tilsvarende anvendelse på EØS-statsborgere. Anvendelsen af EØS-aftalens artikel 4, sammenholdt med den relevante EØS-bestemmelse om fri bevægelighed, fører til samme resultat.

46. EFTA-Tilsynsmyndigheden har påberåbt sig kendelse af 6. september 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner⁴⁰. EU-borgere og EØS-statsborgere, der bevæger sig frit, er beskyttet mod udlevering til tredjelande, som medfører udsættelse for umenneskelig og nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 19.

36 – For så vidt angår retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 TEUF og undtagelserne har anklagemyndigheden henvist til dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291), af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), og af 13.11.2018, Raugėvicius (C-247/17, EU:C:218:898).

37 – C-182/15, EU:C:2016:330.

38 – Grækenland har også henvist til andre afgørelser, herunder dom af 5.7.2007, Kommissionen mod Belgien (C-522/04, EU:C:2007:405).

39 – I denne henseende blev der lagt vægt på de første to betragtninger til EØS-aftalen.

40 – C-473/15, EU:C:2017:633.

47. EFTA-Tilsynsmyndigheden har gjort gældende, at Schotthöfer-dommen indeholder et absolut princip, og at Kroatien må stole på Islands vurdering af konsekvenserne af udlevering. Der bør gælde en antagelse om, at begrundelserne for tildeling af asyl er rimelige⁴¹. Disse begrundelser forsvandt ikke, fordi I.N. fik tildelt islandsk statsborgerskab. EFTA-Tilsynsmyndigheden har bemærket, at der i islandsk ret henvises til kvalifikationsdirektivets artikel 15⁴². EFTA-Tilsynsmyndigheden har gjort gældende, at artikel 21 TEUF ikke kan begrænse den ret til fri bevægelighed, der i øvrigt følger af EØS-retten, og at der ikke foretages nogen sondring i gældende ret om fri bevægelighed, alt efter om en begrænsning er baseret på civilret, strafferet eller offentlig ret.

48. Island har i retsmødet beskrevet I.N.s rejser nærmere. Han fløj sammen med sin hustru og to børn fra Island til Wien og tog derefter en bus til Zagreb for at holde ferie på strandene i Kroatien.

49. Island har gjort gældende, at Petruhhin-dommen finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, fordi EØS-aftalens artikel 36 om tjenesteydelser svarer til artikel 56 TEUF, og det blev i Domstolens dom i Cowan-sagen⁴³ (sag C-186/87) fastslået, at turistydelse er tjenesteydelse, og direktiv 2004/38 er integreret i EØS-retten. Der er også blevet henvist til EFTA-Domstolens dom i sagen Wahl mod Island⁴⁴, og Island har gjort gældende, at EØS-aftalens artikel 4 svarer til artikel 18 TEUF.

50. Ifølge Island var Kroatien forpligtet til at fremlægge de oplysninger, der var nødvendige for at afgøre, om Island skulle retsforfølge I.N. og derefter overgive ham i henhold til aftalen om procedurerne for overgivelse⁴⁵.

51. Den islandske udlændingestyrelse tildelte international beskyttelse den 8. juni 2015 på grundlag af en forklaring, der blev vurderet at være detaljeret, uden modstridende udtalelser, klar, sammenhængende, troværdig og realistisk. Den var ligeledes baseret på menneskerettighedssituationen i Rusland på daværende tidspunkt, som den blev beskrevet i NGO'ers samt nationale og internationale rapporter, omfattende bestikkelse i forvaltningen og retsvæsenet samt det unormalt lave antal strafferetlige appelsager, hvor der blev givet medhold (1%). Island havde kendskab til det røde hjørne, der var udsendt mod I.N. for den forbrydelse, som han var anklaget for, da han fik tildelt international beskyttelse. Island har ikke besvaret Ruslands anmodninger om at oplyse, hvor I.N. befinder sig. Siden 2015 er der givet international beskyttelse til 12 russiske statsborgere ud af 47 ansøgninger. 4 af disse blev tildelt I.N. og hans familie.

52. Island har i øvrigt i retsmødet gjort gældende, at overholdelsen af chartret ligeledes gælder inden for rammerne af EØS⁴⁶, og at I.N. skulle beskyttes mod de systemiske problemer i det russiske retsvæsen⁴⁷.

53. Efter at være blevet adspurgt om, hvad der skulle forstås ved en ansøgning om »frit lejde«, har Island tilføjet, at den islandske ambassade i Berlin den 24. juli 2019 modtog en verbalnote om, at I.N. var blevet anholdt den foregående måned. Ambassadøren besvarede noten i henhold til Wienerkonventionen om konsulære forbindelser⁴⁸, at regeringen ønskede, at procedurerne blev afviklet hurtigt, og at der hurtigst muligt blev givet frit lejde. Aftalen om procedurerne for overgivelse fandt ikke anvendelse på daværende tidspunkt⁴⁹.

41 – I denne henseende har EFTA-Tilsynsmyndigheden henvist til dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 83).

42 – Jf. fodnote 7 i nærværende forslag til afgørelse.

43 – Dom af 2.2.1989 (C-186/87, EU:C:1989:47).

44 – EFTA-Domstolens dom af 22.7.2013 (sag E-15/12, *EFTA Court Report*).

45 – Jf. fodnote 8 i nærværende forslag til afgørelse.

46 – Island har påberåbt sig dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

47 – I henhold til chartrets artikel 47. Dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler i retssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

48 – *United Nations Treaty Series*, bind 596, s. 261.

49 – Jf. fodnote 8 i nærværende forslag til afgørelse. Aftalen om procedurerne for overgivelse trådte i kraft den 1.11.2019.

54. Island har gjort gældende, at landet muligvis har kompetence til at retsforfølge I.N. i henhold til den islandske straffelovs artikel 6, men at dette skal afgøres af den uafhængige anklagemyndighed. I.N. kan som statsborger i henhold til den islandske lov om udlevering ikke udleveres fra Island.

55. I retsmødet har Norge gjort gældende, at ingen bestemmelse i EØS-aftalen svarer til artikel 21 TEUF. De relevante bestemmelser i EØS-aftalen er artikel 4, 28 og 36, men det tilkommer alene den forelæggende ret at afgøre, hvilken af de fire friheder der i givet fald skulle anvendes, og der kan ikke være nogen formodning for, at I.N. er modtager af tjenesteydelser, hvilket også er et spørgsmål, som en kroatisk ret skulle afgøre. Ligeledes kan direktiv 2004/38 heller ikke være relevant. Det regulerer ikke anmodninger om udlevering. Det strafferetlige område er ikke omfattet af EØS-aftalen.

56. Norge har påpeget, at den norske højesteret har anmodet EFTA-Domstolen om at tilsidesætte sin afgørelse i Jabbi-sagen⁵⁰, hvor det blev fastslået, at direktiv 2004/38 kunne fortolkes, som om det gav de samme rettigheder som dem, der gælder i henhold til artikel 21 TEUF, i sin dom i den verserende Campbell-sag⁵¹. Norge er af den opfattelse, at Jabbi-dommen ikke er i overensstemmelse med EØS-aftalens artikel 6, og har opfordret Domstolen til at fastslå, at rettigheder, der udelukkende er baseret på artikel 21 TEUF, falder uden for anvendelsesområdet for EØS-aftalen, da der ikke findes en tilsvarende bestemmelse.

57. Hvad angår det første spørgsmål har Norge gjort gældende, at aftalen om procedurerne for overgivelse mellem Island og Norge er en almindelig international traktat, som ikke er en del af EØS-retten, og at den ikke kan fortolkes på samme måde som rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre⁵². Sammenhængen og formålet er forskellige, selv om ordlyden er næsten identisk. I Petruhhin-dommen blev sammenhæng og formål fremhævet.

58. Ifølge Petruhhin-dommen kunne forskelsbehandling være begrundet i hensynet til at forhindre straffrihed, og foranstaltningerne skulle være egnede til at nå dette mål. Det kræves, at der skal findes et middel, der er mindre restriktivt for den frie bevægelighed, men som er lige så effektivt som udlevering til at forhindre straffrihed⁵³.

59. Ifølge Norge gør rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre det muligt for den nationale ret at give en sådan forrang, men det gør aftalen om procedurerne for overgivelse ikke, idet den har et andet formål og en anden sammenhæng og ikke noget mål om gensidig tillid som i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre⁵⁴ eller det formål, der er angivet i artikel 3, stk. 2, TEU (jf. Petruhhin-dommen). I Petruhhin-dommen blev der ligeledes henvist til artikel 1, stk. 2, i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre, idet den gives forrang, og der findes ikke en tilsvarende bestemmelse i aftalen om procedurerne for overgivelse, idet præamblen hertil kun henviser til »gensidig tillid«. EØS-aftalens artikel 3 kræver, at de kontraherende parter fremmer samarbejdet, men indeholder ikke de yderligere krav, der er fastsat i artikel 4 TEU. Artikel 19, stk. 1, i aftalen om procedurerne for overgivelse kræver en vurdering af alle forhold og navnlig dem i aftalens artikel 1.

50 – EFTA-Domstolens dom af 26.7.2016, Jabbi mod den norske regering (sag E-28/15, *EFTA Court Report*).

51 – Campbell mod den norske regering (sag E-4/19) (verserende).

52 – Jf. fodnote 34 i nærværende forslag til afgørelse. Norge har gjort gældende, at aftalen om procedurerne for overgivelse snarere var reguleret af Wienerkonventionen om traktatretten (1969) UNTS, bind 1155, s. 331.

53 – Norge har henvist til dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 37 og 40).

54 – Jf. fodnote 34 i nærværende forslag til afgørelse.

60. Hvad angår det andet spørgsmål udgør de grundlæggende rettigheder en del af EØS-retten⁵⁵, og chartrets artikel 19 udelukker udvisning til umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf⁵⁶. For Norge er den forelæggende ret forpligtet til at vurdere beviserne for den reelle risiko for udsættelse for umenneskelig og nedværdigende behandling i forbindelse med udlevering til Rusland⁵⁷, ligesom man er forpligtet til at tage hensyn til de islandske myndigheders afgørelse om at tildele flygtningestatus samt til de beviser, der ligger til grund for denne afgørelse.

61. Kroatien har fremhævet, at EØS-aftalens artikel 28 og 36 svarer til artikel 45 og 56 TEUF⁵⁸, og har bemærket, at artikel 21 TEUF omfatter personer, der rejser til andre medlemsstater af grunde, der ikke er forbundet med økonomisk aktivitet. Artikel 21 TEUF vedrører EØS-borgere, eftersom direktiv 2004/38 ikke er begrænset til økonomisk virksomhed.

62. Da I.N. har udøvet sin ret til fri bevægelighed, er hans situation omfattet af anvendelsesområdet for traktaterne som omhandlet i artikel 18 TEUF og af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet⁵⁹, som svarer til EØS-aftalens artikel 4.

63. Kroatien er af den opfattelse, at henset til det, der blev fastslået i Petruhhin-dommen⁶⁰, bør alle strafferetlige foranstaltninger om gensidig bistand og samarbejde finde anvendelse med henblik på at undgå straffrihed og anvende foranstaltninger, der er mindst muligt restriktive for den frie bevægelighed. Kroatien har i denne forbindelse henvist til anvendelsesområdet for bestemmelserne i Schengenreglerne, der er fastsat i artikel 6 i protokol (nr. 19) om Schengenreglerne, der er integreret i EU-retten, og som finder anvendelse på Island og Norge.

64. Kroatien har henvist til konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen⁶¹. Det grundlæggende formål med denne aftale er at etablere et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som garanterer den frie bevægelighed for personer, såvel borgere i EU som udlændinge, der befinder sig på EU's område.

65. Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen fastsætter, at der skal indføres grundlæggende bestemmelser om gensidig retshjælp i straffesager (afsnit III om politi og sikkerhed, kapitel 2), som i øjeblikket ligger til grund for udviklingen af den gensidige retshjælp i straffesager. Schengenreglerne omfatter ligeledes Schengeninformationssystemet⁶².

66. Kroatien har derfor gjort gældende, at der bør gives forrang til udveksling af oplysninger med den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, med henblik på at give denne medlemsstat mulighed for at retsforfølge personen, for så vidt som den er kompetent, for forhold, der er begået uden for det nationale område, og udstede en arrestordre i overensstemmelse med aftalen om procedurerne for overgivelse.

55 – Norge har henvist til EFTA-Domstolens dom af 19.4.2016, *Holship Norge AS mod Norsk Transportarbejderforbund* (sag E-14/15, *EFTA Court Report*, præmis 123).

56 – Dom af 6.9.2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 62).

57 – *Ibidem*, præmis 58 og 62.

58 – Kroatien har henvist til dom af 11.9.2007, *Kommissionen mod Tyskland* (C-318/05, EU:C:2007:495, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis), og af 21.12.2016, *Kommissionen mod Portugal* (C-503/14, EU:C:2016:979, præmis 35 og 70).

59 – Kroatien har henvist til dom af 2.2.1989, *Cowan* (186/87, EU:C:1989:47, præmis 17-19).

60 – Dom af 6.9.2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630).

61 – Jf. fodnote 16 i nærværende forslag til afgørelse.

62 – Dette består af tre forordninger: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860 af 28.11.2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2018, L 312, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1861 af 28.11.2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006 (EUT 2018, L 312, s. 14), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28.11.2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT 2018, L 312, s. 56).

67. Endelig har Kroatien gjort gældende, at princippet om nonrefoulement og princippet om, at man ikke må udsættes for umenneskelig og nedværdigende behandling, er det grundlæggende princip i folkeretten på flygtningeområdet. Hvis I.N. ansøgte om asyl i Kroatien, ville dette blive afslået i henhold til artikel 43, stk. 1, i den kroatiske lov om international beskyttelse, da en EØS-medlemsstat har indrømmet international beskyttelse.

68. Kroatien har påpeget, at Island anvender Dublin III-forordningen⁶³ og er involveret i Eurodac-forordningen⁶⁴. Kroatien har derfor gjort gældende, at det kan accepteres, at Island respekterer EU-reglerne om asyl og international beskyttelse. I 2014 indgik Island en aftale med det europæiske asylstøttekontor⁶⁵ om vilkårene for landets deltagelse⁶⁶.

69. Kroatien har derfor gjort gældende, at selv om der på nuværende tidspunkt ikke findes noget system for gensidig anerkendelse af afgørelser på asylområdet i EØS, er de retlige rammer fastlagt i det fælles europæiske asylsystem, og betingelserne for asyl i de enkelte lande er ensartede.

70. I modsætning til Kroatien er Kommissionen af den opfattelse, at Islands status som part i EØS-aftalen er mere relevant end landets medlemskab af Schengenområdet for afgørelsen af denne tvist. Kommissionen er af den opfattelse, at visse bestemmelser i EØS-aftalen fører til samme resultat som i Petruhhin-dommen. Kommissionen har i retsmødet anerkendt, at nogle af brikkerne i Petruhhin-dommen manglede i hovedsagen, såsom den omstændighed, at I.N. ikke er unionsborger, men at dette kan opvejes af andre bestemmelser i EØS-aftalen.

71. Kommissionen har henvist til, at det fremgår af EØS-aftalens artikel 1, at dens formål er at »fremme vedvarende og afbalanceret styrkelse af de handelsmæssige og økonomiske forbindelser mellem de kontraherende parter på lige konkurrencevilkår og under overholdelse af samme regler med henblik på at oprette et ensartet europæisk økonomisk samarbejdsområde«.

72. Kommissionen har anerkendt den fælles erklæring fra de kontraherende parter om afgørelse truffet af Det Blandede EØS-Udvalg nr. 158/2007 om indarbejdelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF i aftalen⁶⁷, som indarbejder direktiv 2004/38 i EØS-retten. Heraf fremgår det bl.a., at begrebet unionsborgerskab ikke har noget sidestykke i EØS-aftalen, og at EØS-aftalen ikke indeholder noget retsgrundlag for EØS-statsborgernes politiske rettigheder.

73. Alle rettigheder og friheder i direktiv 2004/38 er imidlertid indarbejdet i EØS-retten. EØS-statsborgere har på visse betingelser ret til at rejse i EØS-området og opholde sig i op til tre måneder i en kontraherende EØS-stat på visse betingelser uden forskelsbehandling, selv om de ikke er økonomisk aktive⁶⁸. Kommissionen har gjort gældende, at det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, hvorvidt I.N.s situation henhører under det materielle anvendelsesområde for EØS-aftalens artikel 28 eller 36 og direktiv 2004/38, og har påpeget, at I.N. kan have udnyttet sin ret til at modtage tjenesteydelser som turist⁶⁹. Kommissionen har gjort gældende, at I.N. under alle omstændigheder er omfattet af EØS-aftalens anvendelsesområde, da han rejste fra Island til Kroatien. Han har derfor ret til beskyttelse mod forskelsbehandling (EØS-aftalens artikel 4 og artikel 18 TEUF).

63 – Jf. fodnote 6 i nærværende forslag til afgørelse.

64 – Jf. fodnote 7 i nærværende forslag til afgørelse.

65 – Jf. fodnote 7 i nærværende forslag til afgørelse.

66 – Kroatien har henvist til Rådets afgørelse 2014/194/EU af 11.2.2014 om undertegnelse på Unionens vegne af ordningen mellem Den Europæiske Union og Republikken Island om vilkårene for landets deltagelse i Det Europæiske Asylstøttekontor (EUT 2014, L 106, s. 2).

67 – Jf. fodnote 30 i nærværende forslag til afgørelse.

68 – Kommissionen har henvist til artikel 4-7 i direktiv 2004/38 samt EFTA-Domstolens dom af 22.7.2013, Wahl (sag E-15/12, *EFTA Court Report*, præmis 78 og 79).

69 – Kommissionen har i denne henseende henvist til Domstolens dom af 2.2.1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, præmis 14-17), samt EFTA-Domstolens dom af 25.4.2012, Granville (sag E-13/11, *EFTA Court Report*, præmis 37).

74. Ifølge Kommissionen var Domstolens dom i Petruhhin-sagen i det væsentlige ikke baseret på det abstrakte begreb »statsborgerskab«, men på retten til fri bevægelighed og artikel 18 TEUF. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at i Pisciotti-dommen⁷⁰ var udgangspunktet for at anvende proceduren i Petruhhin-dommen, at der var tale om forskelsbehandling i henhold til artikel 18 TEUF, som svarer til EØS-aftalens artikel 4.

75. Kommissionen har gjort gældende, at det er nyttigt at sammenligne Domstolens dom i O. og B.-sagen⁷¹ med EFTA-Domstolens Jabbi-dom.⁷² I O. og B.-sagen udledte Domstolen af artikel 21 TEUF, at der for en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, gælder en ret til at opholde sig i unionsborgerens oprindelsesmedlemsstat. I Jabbi-sagen nåede EFTA-Domstolen frem til samme konklusion, idet den anvendte direktiv 2004/38 på EØS-statsborgere, der ikke er økonomisk aktive, selv om Domstolen i O. og B.-sagen afviste at anvende direktiv 2004/38 på en sådan måde.

76. Kommissionen har bemærket, at EØS-aftalen anerkender »de privilegerede forbindelser mellem Det Europæiske Fællesskab, dets medlemsstater og EFTA-staterne«, som bygger på »naboskab, mangeårige fælles værdier og europæisk identitet«⁷³, som tager udgangspunkt i »fælles regler«⁷⁴, og med det mål for de kontraherende parter »at nå og opretholde en ensartet fortolkning og anvendelse af denne aftale og de bestemmelser i EF-lovgivningen, hvis indhold er gengivet« i EØS-aftalen, »og at nå til ligebehandling af enkeltpersoner og virksomheder, hvad angår de fire friheder«⁷⁵. EØS-aftalens artikel 105 og 106 sikrer ensartet fortolkning⁷⁶.

77. Kommissionen har derfor konkluderet, at principperne i Petruhhin-dommen bør følges, og har gjort gældende, at myndighederne i Island råder over et instrument, der svarer til den europæiske arrestordre⁷⁷, nemlig aftalen om procedurerne for overgivelse. Kommissionen har konkluderet, at de kroatiske myndigheder skal underrette Island om modtagelsen af anmodningen om udlevering fra Rusland og give dem mulighed for at anmode om tilbagesendelse af den pågældende person, for så vidt som Island er i stand til at føre en straffesag mod deres statsborger i henhold til aftalen om procedurerne for overgivelse. Kroatien skal give forrang til denne anmodning⁷⁸. Når den er modtaget, er Kroatien forpligtet til at sende I.N. til Island.

70 – Dom af 10.4.2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

71 – Dom af 12.3.2014 (C-456/12, EU:C:2014:135).

72 – EFTA-Domstolens dom af 26.7.2016, Jabbi mod den norske regering (sag E-28/15, *EFTA Court Report*, præmis 66-77). Kommissionen har også henvist til EFTA-Domstolens dom af 24.11.2014, Island mod Gunnarsson (sag E-27/13, præmis 79-82).

73 – Anden betragtning til EØS-aftalen.

74 – Fjerde betragtning.

75 – 15. betragtning.

76 – EFTA-Domstolens dom af 26.7.2017, Jabbi mod den norske regering (sag E-28/15, *EFTA Court Report*, præmis 68 og 70).

77 – Jf. fodnote 34 i nærværende forslag til afgørelse.

78 – Her har Kommissionen henvist til dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 49), og af 10.4.2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222).

IV. Bedømmelse

A. Afdækning af de vigtigste elementer i tvisten i et retssystem med mange niveauer

78. Indledningsvis skal det fremhæves, at syv retssystemer er indblandet i hovedsagen. Tre nationale retssystemer, nemlig systemerne i Island, Kroatien og Rusland, samt tre tværnationale retssystemer, nemlig systemerne i Den Europæiske Union, Europarådet og Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, samt de universelle retlige instrumenter i folkeretten, herunder Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling⁷⁹. Disse systemer overlapper hinanden i en række koncentriske cirkler, hvor ingen har forrang, bortset fra i den særlige situation, hvor et af dem, men ikke Rusland eller Island, gør indgreb i EU-rettens forrang, enhed og effektive virkning⁸⁰.

79. Dette spørgsmål opstår imidlertid ikke direkte i hovedsagen. Den overnationale retsorden som karakteriseret af EU er som en supplerende forfatningsorden ikke hierarkisk overordnet eller underordnet den forelæggende rets retssystem⁸¹ eller nogen af de andre overlappende retssystemer. De fungerer som synergier, der påvirker hinanden⁸².

80. Hvis der skal ske rangordning af disse retssystemer – de mange retssystemer, der udgør den retlige ramme i den forelæggende sag – er alle disse systemer hierarkiske i forhold til hinanden, men de udgør ikke en indre hierarkisk enhed.

81. Således er Domstolens første opgave at undersøge, hvilke normative bestemmelser der gør det muligt for den at besvare de forelagte spørgsmål i en kontekst, der er blevet betegnet som et samarbejde i flere niveauer mellem de europæiske forfatningsdomstole⁸³, nemlig Domstolen, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og her Kroatiens øverste domstol⁸⁴. Disse tre domstole er i hovedsagen blevet til fire, eftersom EFTA-Domstolen og dens retspraksis også spiller en vigtig rolle i afgørelsen af denne tvist.

82. Der findes ikke nogen udtrykkelig bestemmelse i TEUF, som svarer til EØS-aftalens artikel 6⁸⁵, men Domstolen har efter at have bemærket, at et af hovedformålene med EØS-aftalen var at udstrække det indre marked, der består på Unionens område, til EFTA-staterne, fastslået, at flere bestemmelser i EØS-aftalen havde til formål »at sikre en så ensartet fortolkning som muligt af aftalen

79 – Jf. fodnote 10 i nærværende forslag til afgørelse.

80 – Jf. dom af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, navnlig præmis 58 og 59). Jf. senest dom af 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, præmis 21).

81 – I. Pernice, »Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe« 11 (2015), *European Constitutional Law Review*, s. 541, på s. 544 og 545.

82 – Jf. K. Lenaerts, »The European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union: Creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection«, 1 (2018) *Il Diritto dell'Unione Europea*, s. 9, og en tale om samme emne på Sofia Universitets juridiske fakultet den 23.3.2018.

83 – A. Voßkuhle, Multilevel Cooperation of the European Constitutional Court, »Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund« 6 (2010), *European Constitutional Law Review*, s. 175.

84 – Jf. vedrørende medlemsstaternes forfatningsdomstole i dette paradigme P. Popelier, A. Mazmanyan og W. Vandenbruwaene (red.), *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, Intersentia, 2013.

85 – Den første udgave af EØS-aftalen indeholdt en sådan bestemmelse (artikel 104, stk. 1). I udtalelsen i medfør af EØF-traktatens artikel 228, stk. 1, andet afsnit – Udkast til aftale mellem Fællesskabet på den ene side og landene i Den Europæiske Frihandelskommenslutning på den anden side om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (udtalelse 1/91, EU:C:1991:490), fastslog Domstolen imidlertid, at bestemmelsen er uforenelig med EU-retten. Jf. C. Baudenbacher, »The EFTA Court: Structure and Tasks«, i *The Handbook of EEA Law*, Springer, 2016, s. 179, på s. 188.

inden for hele EØS [...]. Det tilkommer herved Domstolen at sørge for, at de bestemmelser i EØS-aftalen, der i det væsentlige er identiske med bestemmelserne i EUF-traktaten, fortolkes ensartet inden for medlemsstaterne⁸⁶. Dette såkaldte homogenitetsprincip styrker EØS-aftalens plads i den konstitutionelle retsordning med mange niveauer, der analyseres her⁸⁷.

83. De vigtigste elementer i tvisten, som skal afgøres, er følgende: 1) rækkevidden af retten til at bevæge sig frit og modtage tjenesteydelser samt forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, som er beskyttet i henhold til både TEUF (artikel 56 og 18)⁸⁸ og EØS-aftalen (artikel 36 og 4), 2) en objektiv begrundelse for en klar begrænsning af denne ret, 3) normer og faktiske omstændigheder, som er relevante for en objektiv begrundelse under omstændighederne i hovedsagen, herunder regler, som hidrører fra det fælles europæiske asylsystem, den rolle, som gensidig tillid spiller, og den internationale aftale, som aftalen om procedurerne for overgivelse er, 4) sikring af I.N.s grundlæggende ret til ikke at blive udsat for umenneskelig og nedværdigende behandling eller en åbenlys manglende adgang til domstolsprøvelse, som er omfattet af artikel 6 og 13 EMRK og chartrets artikel 4, 19 og 47⁸⁹.

B. Relevante normer

1. Friheden til at modtage tjenesteydelser

a) EØS-aftalens artikel 36 og 4

84. For så vidt angår identificering af normer kan det på grundlag af de oplysninger, der blev fremlagt for Domstolen i retsmødet vedrørende I.N.s aktiviteter ved indrejse på kroatisk område, nemlig ferie (punkt 48 i nærværende forslag til afgørelse), konkluderes, at han var modtager af tjenesteydelser i henhold til EØS-aftalens artikel 36 om den frie udveksling af tjenesteydelser. Domstolen har fastslået, at EØS-aftalens artikel 36 »svarer til artikel 56 TEUF«, således at en begrænsning af artikel 56 TEUF »som udgangspunkt også anses for at være i strid med nævnte artikel 36«⁹⁰. Domstolen har også fastslået, at EØS-aftalens artikel 4 er stort set identisk med ordlyden af artikel 18 TEUF, således at den artikel og artikel 18 TEUF »skal fortolkes ensartet«⁹¹. Det skal erindres, at I.N. er blevet forskelsbehandlet på grund af nationalitet med hensyn til beskyttelsen mod udlevering, mens han modtog turistydelse.

86 – Dom af 23.9.2003, Ospelt og Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 29). Jf. senest dom af 20.10.2011, Kommissionen mod Tyskland (C-284/09, EU:C:2011:670, præmis 95), af 19.7.2012, A (C-48/11, EU:C:2012:485, præmis 22), og af 11.9.2014, Essent Belgium (C-204/12 – C-208/12, EU:C:2014:2192, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis). Jf. for Retten dom af 22.1.1997, Opel Austria mod Rådet (T-115/94, EU:T:1997:3).

87 – Den omstændighed, at der ikke er noget hierarki mellem overlappende områder, bekræftes af kommentarer, ifølge hvilke EFTA-Domstolen lægger større vægt på retten til en retfærdig rettergang i henhold til artikel 6 EMRK end Domstolen. Jf. f.eks. B. Baudenbacher, »The EFTA Court and the Court of Justice of the European Union: Coming in Parts But Winning Minds« i *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, T.M.C. Asser Press (2013), s. 183, på s. 198, som henviser til et blogindlæg af E.B. de la Serr om dom af 8.12.2011, KME Germany m.fl. mod Kommissionen (C-272/09 P, EU:C:2011:810), og dom af 8.12.2011, Chlakor mod Kommissionen (C-386/10 P, EU:C:2011:815).

88 – Chartrets artikel 45 beskytter ligeledes unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit i Unionen.

89 – Andre relevante europæiske normer er den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager (ETS nr. 030), der trådte i kraft den 12.6.1962. Rusland har ratificeret begge disse aftaler, og den anden tillægsprotokol til den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager (ETS nr. 182) trådte i kraft i forhold til Rusland den 1.1.2020. I Europarådets regi findes der ligeledes en europæisk konvention om overførelse af domfældte (ETS nr. 112).

90 – Dom af 11.12.2014, Kommissionen mod Spanien (C-678/11, EU:C:2014:2434, præmis 66). Jf. også f.eks. dom af 6.10.2009, Kommissionen mod Spanien (C-153/08, EU:C:2009:618, præmis 48): »Eftersom bestemmelserne i [EØS]-aftalens artikel 36 har samme retlige indhold som de i det væsentlige identiske bestemmelser i artikel 49 EF« (nu artikel 56 TEUF), kan konklusionen vedrørende artikel 49 EF, herunder begrundelsen for forskelsbehandling, finde »tilsvarende anvendelse«.

91 – Dom af 11.9.2014, Essent Belgium (C-204/12 – C-208/12, EU:C:2014:2192, præmis 123, sammenholdt med præmis 72). Domstolen henviste til dom af 1.4.2004, Bellio Flli (C-286/02, EU:C:2004:212, præmis 34 og 35), og af 10.4.2008, Kommissionen mod Portugal (C-265/06, EU:C:2008:210, præmis 30).

85. EFTA-Domstolen har navnlig anvendt Domstolens dom i Cowan-sagen⁹², da den fastslog retten til at modtage tjenesteydelser⁹³, og forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet er opstået i denne sammenhæng. Dette kan overføres på hovedsagen, hvor denne ret snarere er omfattet af Domstolens prøvelse end af EFTA-Domstolens.

86. Faktisk var indskrænkningen af I.N.s ret til at oppebære turistydelser langt mere alvorlig (varetægtsfængsling ved en kriminalret med henblik på udlevering under en ferie) end indskrænkningen i Cowan-dommen⁹⁴. Den sag omhandlede udelukkelse fra deltagelse i en fond for at opnå erstatning for et overfald begået under en ferie, men som fandt sted efter ferien.

87. Hertil kommer, som EFTA-Tilsynsmyndigheden har gjort gældende i retsmødet, at den omstændighed, at indskrænkningen er sket inden for rammerne af anvendelsen af strafferetten, er uden betydning (jf. punkt 47 i nærværende forslag til afgørelse), idet en sontring mellem indskrænkninger, der er baseret på civilret, forvaltningsret eller strafferet, ikke er set i Domstolens praksis. Derudover vil jeg tilføje, at det blev fastslået, inden EØS-aftalen trådte i kraft, at strafferetlige bestemmelser kunne skabe begrænsninger for den frie bevægelighed⁹⁵, og at Domstolen allerede havde anvendt forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet i forbindelse med en straffesag⁹⁶.

88. For fuldstændighedens skyld skal jeg tilføje, at der i modsætning til, hvad Norge har gjort gældende i retsmødet (punkt 55 i nærværende forslag til afgørelse), ikke findes et monopol på at identificere den frihed, der er tale om i en given sag ved retterne i medlemsstaterne, og at det ifølge Domstolens faste praksis påhviler Domstolen at give den forelæggende ret alle de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan afgøre den tvist, der er indbragt for den⁹⁷.

89. Jeg vil derfor henvise til EØS-aftalens artikel 36 og 4 for at besvare de forelagte spørgsmål (jf. punkt 124 i nærværende forslag til afgørelse).

b) Artikel 21 TEUF ikke relevant for hovedsagen

90. Når EØS-aftalens artikel 36 og 4 er blevet identificeret som de vigtigste relevante normer, kan debatten om, hvorvidt rettigheder, der tilkommer EU-borgere i henhold til artikel 21 TEUF, kan overføres til EØS-statsborgere, henlægges, uanset drøftelsen af disse spørgsmål i indlæggene⁹⁸. Som repræsentanten for EFTA-Tilsynsmyndigheden har påpeget i retsmødet, kan artikel 21 TEUF ikke danne grundlag for at indskrænke en ret til fri bevægelighed, som allerede gælder i henhold til EØS-aftalen (punkt 47 i nærværende forslag til afgørelse).

92 – Dom af 2.2.1989 (186/87, EU:C:1989:47).

93 – EFTA-Domstolens dom af 25.4.2002, Granville (sag E-13/11, *EFTA Court Report*, præmis 37).

94 – Dom af 2.2.1989 (186/87, EU:C:1989:47).

95 – Dom af 24.11.1993, Keck og Mithouard (C-267/91 og C-268/91, EU:C:1993:905).

96 – F.eks. dom af 10.7.1984, Kirk (63/83, EU:C:1984:255).

97 – Jf. f.eks. senest dom af 8.5.2019, Związek Gmin Zagłębia Miedziowego (C-566/17, EU:C:2019:390, præmis 44).

98 – Jf. punkt 38, 40, 55, 56, 61 og 75 i nærværende forslag til afgørelse.

91. Uanset status for rettighederne i artikel 21 TEUF i henhold til EFTA-retten, hvilket er et spørgsmål, som snart vil blive behandlet igen⁹⁹ af EFTA-Domstolen (jf. punkt 56 i nærværende forslag til afgørelse), har det ikke nogen betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen¹⁰⁰. Det er tilstrækkeligt at konstatere her, at tvivlen vedrørende relevansen af Domstolens praksis, der udelukkende er baseret på artikel 21 TEUF, hvoraf Kommissionen nævner nogle af sagerne i punkt 75 i nærværende forslag til afgørelse, synes at være ubegrundet, eftersom artikel 21 TEUF blev indskrevet i traktaterne med Lissabontraktaten af 2007, dvs. lang tid efter EØS-aftalens ikrafttrædelse den 1. januar 1994¹⁰¹.

2. Objektiv begrundelse

a) Hensynet til at forhindre straffrihed udgør en objektiv begrundelse for at begrænse friheden til at modtage tjenesteydelser

92. Begrænsning af retten til fri bevægelighed for turistmæssige tjenesteydelser kræver en objektiv begrundelse i henhold til EØS-retten¹⁰², ligesom det er tilfældet inden for rammerne af artikel 56 TEUF. Kan Kroatien påberåbe sig hensynet til at forhindre straffrihed som en objektiv begrundelse for at begrænse I.N.s ret til fri bevægelighed i henhold til EØS-aftalens artikel 36 ved at varetægtsfængsle ham med henblik på udlevering, når kroatiske statsborgere ikke behandles på samme måde?

93. Det er kun i dette tilfælde, at dommen i Petruhhin-sagen¹⁰³ bliver relevant for hovedsagen, selv om den synes at have været et centralt element i sagen ved de kroatiske domstole, hvilket måske har haft en for vidtgående indflydelse på indholdet af sagsakterne.

94. Domstolen fastslog i Petruhhin-sagen, at formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse, i princippet skal »anses for at have en legitim karakter i henhold til EU-retten«¹⁰⁴, og denne principielle godkendelse af formålet om at undgå risikoen for straffrihed som begrundelse for at begrænse den frie bevægelighed blev gentaget i efterfølgende afgørelser i Piscioti-sagen¹⁰⁵ og Raugevicius-sagen¹⁰⁶.

99 – Jf. i første omgang EFTA-Domstolens dom af 26.7.2016, Jabbi mod den norske regering (sag E-28/15, *EFTA Court Report*). I.N. har ikke fremsat nogen specifik indsigelse på grundlag af direktiv 2004/38, såsom tilsidesættelsen af retten til indrejse i henhold til direktivets artikel 5 som omhandlet i EFTA-Domstolens dom af 22.7.2013, Wahl (sag E-15/12, *EFTA Court Report*). Under disse omstændigheder vil jeg ikke beskæftige mig med direktiv 2004/38 ud over at bemærke, at det i sin egenskab af afledt retsakt skal fortolkes i overensstemmelse med den primære bestemmelse, som er EØS-aftalens artikel 36. Jf. EFTA-Domstolens dom af 23.1.2012, STX Norway Offshore AS m.fl. mod den norske stat (sag E-2/11, *EFTA Court Report*, præmis 34).

100 – Den nuværende diskussion om, hvorvidt unionsborgerskab kan afkobles fra medlemsstaternes nationalitet, kan også lægges til side. Jf. f.eks. N. Nic Shuibhine, »The Territory of the Union in EU citizenship Law: Charting a Route from Parallel to Integrated Narratives« (2019), *Yearbook of European Law* 1.

101 – Her tænker jeg på sondringen i EØS-retten mellem Domstolens afgørelser, der er truffet før datoen for EØS-aftalen, og som finder anvendelse på EØS-bestemmelser, der »indholdsmæssigt er identiske med tilsvarende regler i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab« (EØS-aftalens artikel 6), og Domstolens domme afsagt efter datoen for undertegnelsen af EØS-aftalen. EFTA-Tilsynsmyndigheden og EFTA-Domstolen er nemlig udelukkende forpligtet til at tage behørigt hensyn til de principper, der kan udledes af de relevante domme fra Domstolen (artikel 3, stk. 2, i aftalen mellem EFTA-staterne om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol, EFT 1994, L 344, s. 3).

102 – EFTA-Domstolens dom af 19.4.2016, Holship Norge AS mod Norsk Transportarbejderforbund (sag E-14/15, *EFTA Court Report*, præmis 121).

103 – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

104 – Ibidem, præmis 37.

105 – Dom af 10.4.2018 (C-191/16, EU:C:2018:222, præmis 47).

106 – Dom af 13.11.2018 (C-247/17, EU:C:2018:898, præmis 32). Domstolen har ligeledes advaret mod risikoen for straffrihed i forbindelse med sin praksis vedrørende restriktionerne for den europæiske arrestordres funktion og risikoen for udsættelse for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Jf. dom af 25.7.2018, Generalstaatsanwaltschaft (Forholdene under frihedsberøvelse i Ungarn) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, præmis 85 og 86).

95. Målet om at sikre homogenitet mellem EØS- og EU-retten synes at ville give anledning til et positivt svar til myndigheden i Kroatien på spørgsmålet om, hvorvidt risikoen for straffrihed skal forhindres ved, at I.N. frihedsberøves og udleveres. Eftersom begrænsningerne af den frie bevægelighed kan være baseret på strafferetten, ville det være ulogisk at forhindre en medlemsstat i at påberåbe sig betragtninger, der også tager udgangspunkt i strafferetten, som begrundelse derfor.

96. Der er imidlertid tale om et spørgsmål, der er forskelligt fra spørgsmålet om, hvorvidt de kroatiske myndigheders handlinger indtil nu under alle de omstændigheder, der er omhandlet i hovedsagen, »kan [...] begrundes i objektive hensyn, hvis de er nødvendige for at beskytte de interesser, som de skal sikre, og kun såfremt disse mål ikke kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger«¹⁰⁷.

b) Manglende gensidig tillid i EØS-retten udgør ikke en hindring for anvendelsen af Petruhhin-sagen

97. Indledningsvis er jeg enig i den argumentation, som Norge har fremført i retsmødet, nemlig at princippet om gensidig tillid, således som det har udviklet sig i Unionen siden Lissabontraktaten af 2007, ikke finder anvendelse i EØS-retten. Til trods for, at EØS-retssystemet er baseret på sui generis-princippet, og trods naboskabet mellem EFTA- og EU-medlemsstaterne, som EFTA-Tilsynsmyndigheden har beskrevet i punkt 44 i nærværende forslag til afgørelse, samt bestemmelserne i EØS-aftalen, som Kommissionen har henvist til i punkt 76 i nærværende forslag til afgørelse om de privilegerede forbindelser mellem EØS og EU, er det stadig sådan, at den gensidige tillid før Lissabontraktaten relativt set var i sin vorden¹⁰⁸. Som Norge har bemærket i punkt 59 i nærværende forslag til afgørelse, har artikel 3, stk. 2, TEU ikke noget modstykke i EØS-aftalen.

98. Jeg er imidlertid ikke enig med Norge i, at Domstolen, fordi den i Petruhhin-dommen gjorde gældende, at anvendelsen af en europæisk arrestordre som et alternativ til udlevering var mindre indgribende i den frie bevægelighed, ønskede at fastslå, at anvendelsen af en europæisk arrestordre udgør det *eneste* gyldige alternativ, som en tiltalt kan anvende, når en medlemsstat påberåber sig formålet om at forhindre straffrihed som begrundelse for at begrænse den frie bevægelighed.

99. Dette bekræftes af den løsning, der blev valgt i Piscioti-sagen, hvori der til forskel fra Petruhhin-dommen ikke blev henvist til bestemmelserne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre¹⁰⁹ med hensyn til det gensidige samarbejde (sammenhold Norges argumenter i punkt 57-59 i nærværende forslag til afgørelse). I Piscioti-sagen blev der snarere lagt vægt på, at der fandtes en mekanisme, hvorefter de tiltalte faktisk kunne retsforfølges effektivt. Heri fastslog Domstolen følgende:

»I denne henseende har Domstolen fastslået, at det er vigtigt at give forrang til udvekslingen af oplysninger med den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, med henblik på i givet fald at give denne medlemsstats myndigheder mulighed for at udstede en europæisk arrestordre *i retsforfølgelsesøjemed*. Når en medlemsstat, som en unionsborger, der er statsborger i en anden medlemsstat, har begivet sig til, bliver tilstillet en anmodning om udlevering af et tredjeland, med hvilket den førstnævnte medlemsstat har indgået en udleveringsaftale, skal den således underrette den medlemsstat, hvor den nævnte borger er statsborger, og på anmodning fra den sidstnævnte medlemsstat i givet fald overgive borgeren til denne i overensstemmelse med bestemmelserne i rammeafgørelse 2002/584, *dog forudsat at denne medlemsstat i henhold til national ret har kompetence til at retsforfølge personen for handlinger begået uden for dens nationale område* (jf. i denne retning dom af 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 48 og 50)«¹¹⁰.

107 – Dom af 10.4.2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

108 – Der gives et overblik over dette i E. Brouwer, »Mutual Trust and the Dublin Regulation: the Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof« 9 (2013), *Utrecht Law Review*, s. 135.

109 – Dette gælder ligeledes for dom af 13.11.2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898), som vedrørte en anmodning fra et tredjeland om fuldbyrdelse af en frihedsstraf mod en unionsborger, som havde udøvet sin ret til fri bevægelighed.

110 – Min fremhævelse. Dom af 10.4.2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222, præmis 51).

100. Jeg mener derfor, at der i denne dom blev lagt vægt på, at der findes et alternativ, der gør det muligt at undgå straffrihed i samme eller lignende omfang som udlevering. Jeg vil undersøge, om de foranstaltninger, som Island har iværksat indtil videre, opfylder denne tærskel, i punkt 119-123 nedenfor.

c) Gensidig tillid og det fælles europæiske asylsystem

101. Selv om jeg anerkender, at Kroatien kun deltager delvist i Schengenreglerne i henhold til bestemmelserne om Kroatiens tiltrædelse af Den Europæiske Union (punkt 15 i nærværende forslag til afgørelse)¹¹¹, deltager Kroatien i det fælles europæiske asylsystem. Kroatien er ikke alene deltager i Dublin III-forordningen¹¹² (Domstolen tog stilling til konsekvenserne af dette i A.S.-sagen¹¹³) og Eurodac-forordningen¹¹⁴, men landet har også gennemført og anvender regelmæssigt kvalifikationsdirektivet¹¹⁵, proceduredirektivet¹¹⁶ og modtagelsesdirektivet¹¹⁷. Kroatien er derfor bundet af artikel 80 TEUF, ifølge hvilken gennemførelsen af en fælles europæisk asylopolitik »er underlagt princippet om solidaritet«.

102. De brede parametre, der ligger til grund for deltagelsen i Dublin III-forordningen for både medlemsstaterne og associerede Schengenlande som Island, blev undersøgt af generaladvokat Sharpston i hendes forslag til afgørelse i A.S. og Jafari-sagen¹¹⁸. Hun anførte følgende:

»Det fælles europæiske asylsystem blev udformet i en kontekst, hvor det med rimelighed kunne lægges til grund, at alle de deltagende stater, *uanset om der er tale om medlemsstater eller tredjelande*, overholdt de grundlæggende rettigheder, heri indbefattet de rettigheder, som har deres grundlag i Genèvekonventionen og 1967-protokollen samt i EMRK [...], og at medlemsstaterne kunne have gensidig tillid til hinanden i denne henseende [...]. »Det er netop på grund af dette princip om gensidig tillid, at EU-lovgiver vedtog [Dublin II-forordningen] med henblik på at rationalisere behandlingen af asylansøgninger og undgå blokering af systemet på grund af en forpligtelse for staternes myndigheder til at behandle flere ansøgninger indgivet af den samme ansøger, øge retssikkerheden med hensyn til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, og dermed undgå »forumshopping«, idet det overordnede formål hermed er at fremskynde behandlingen af ansøgningerne såvel i asylansøgnernes som de deltagende staters interesse«. [...] Disse spørgsmål vedrører kernen af ideen om et »område med fred, sikkerhed og retfærdighed« [...] og i særdeleshed det fælles europæiske asylsystem, som bygger på gensidig tillid og en formodning for, at de øvrige medlemsstater overholder EU-retten og særligt de grundlæggende rettigheder [...]«¹¹⁹.

111 – Dette kan snart ændre sig. Jf. meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende kontrollen af, at Kroatien fuldt ud anvender Schengenreglerne (COM(2019) 497 final).

112 – Jf. fodnote 5 i nærværende forslag til afgørelse.

113 – Dom af 26.7.2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585).

114 – Jf. fodnote 7 i nærværende forslag til afgørelse.

115 – Jf. fodnote 7 i nærværende forslag til afgørelse.

116 – Jf. fodnote 7 i nærværende forslag til afgørelse.

117 – <https://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia/annex-i-transposition-ceas-national-legislation>

118 – C-490/16 og C-646/16, EU:C:2017:443.

119 – Min fremhævelse. Ibidem, punkt 123. Generaladvokaten henviste til 2., 3., 19. og 39. betragtning til Dublin III-forordningen og til dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865), af 6.6.2013, MA m.fl. (C-648/11, EU:C:2013:367), og af 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813). Den citerede tekst i citatet er fra dommen i Abdullahi-sagen, præmis 53.

103. Hvad angår Island indgik Det Europæiske Fællesskab, som det var dengang, en aftale med Norge og Island om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller Norge¹²⁰. Det betyder, som Kroatien har påpeget i punkt 68 i nærværende forslag til afgørelse, at Island er deltager i Dublin III-forordningen og Eurodac-forordningen¹²¹ og er involveret i det europæiske asylstøttekontor i medfør af en international aftale, mens EFTA-Tilsynsmyndigheden i punkt 47 også har gjort gældende, at der i islandsk lovgivning henvises til artikel 15 i kvalifikationsdirektivet.

104. Disse forhold, sammenholdt med Islands bredere deltagelse i Schengenreglerne som associeret Schengenland¹²², forpligter Kroatien og Island til en gensidig tillid til de afgørelser, der træffes inden for rammerne af den fælles europæiske asylpolitik og navnlig Dublin III-forordningen.

105. Det skal understreges, at gensidig tillid i Domstolens praksis ikke er begrænset til tillid til overholdelsen af asylansøgers grundlæggende rettigheder og den korrekte anvendelse af Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling¹²³. Princippet gælder EU-retten mere generelt¹²⁴ og forudsætter således, at Dublin III-forordningen er anvendt korrekt i Island, eller, som EFTA-Tilsynsmyndigheden har gjort gældende (punkt 47 i nærværende forslag til afgørelse), der skal gælde en formodning om, at Islands afgørelse om asyl var rimelig, eftersom Island vurderede, at det var den ansvarlige deltagende stat i henhold til kapitel III i Dublin-forordningen, og faktisk forsvarede afgørelsen i retsmødet (punkt 51 i nærværende forslag til afgørelse). Denne fremgangsmåde er også i overensstemmelse med prioriteterne og de organisatoriske regler i Dublin III-forordningen, som generaladvokat Sharpston forklarede i sit forslag til afgørelse nævnt i punkt 102 i nærværende forslag til afgørelse (rationalisere behandlingen af asylansøgninger, undgå blokering, øge retssikkerheden, undgå forumshopping).

106. Domstolen har nemlig indtil nu begrænset anvendelsen af gensidig tillid inden for rammerne af Dublin III-forordningen til at gælde sikring af asylansøgers grundlæggende rettigheder¹²⁵. Dette ville være urimeligt, hvis gensidig tillid kunne begrænses i henhold til Dublin III-forordningen, således at de ville blive tilsidesat.

107. Det betyder, at Kroatien har ret i at gøre gældende i punkt 68 i nærværende forslag til afgørelse, at det skal accepteres, at Island overholder EU's regler om asyl og international beskyttelse, og at alle de samarbejdsmechanismer, der findes mellem de to stater, finder anvendelse på behandlingen af I.N.s sag¹²⁶. Den gensidige tillid inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystem er den type gensidig tillid, der skal tages hensyn til ved vurderingen af Kroatiens svar på Islands ansøgninger i forhold til

120 – Rådets afgørelse 2001/258/EF (EFT 2001, L 93, s. 38). Jf. også artikel 1 i den aftale, der er omtalt i fodnote 6 i nærværende forslag til afgørelse.

121 – Jf. henholdsvis fodnote 6 og 7 i nærværende forslag til afgørelse.

122 – Dette er primært foreskrevet i Schengenassocieringsaftalen, fodnote 4 i nærværende forslag til afgørelse, og omfatter f.eks. Schengenaf-talen af 14. juni 1985, fodnote 21 i nærværende forslag til afgørelse, og med visse undtagelser den konvention, der blev undertegnet i Schengen den 19.6.1990, mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene om gennemførelse af Schengenaf-talen af 14. juni 1985, fodnote 16 i nærværende forslag til afgørelse, Rådets forordning (EF) nr. 574/1999 af 12.3.1999 om fastlæggelse af, hvilke tredjelandes statsborgere der skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser (EFT 1999, L 72, s. 2) (nu Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1806 af 14.11.2018 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav) (EUT 2018, L 303, s. 39), Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 af 29.5.1995 om ensartet udformning af visa (EFT 1995, L 164, s. 1).

123 – Jf. fodnote 10 i nærværende forslag til afgørelse. Jf. generelt D. Lawunmi, »The Dublin Regulation and the Charter: an impetus for change«, i S. Peers et al. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary*, 2. udgave, Hart Publishing, 2020 (endnu ikke offentliggjort).

124 – Jf. f.eks. dom af 19.3.2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, præmis 81).

125 – Jf. Domstolens dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865), sammenholdt med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21.1.2011, M.S.S mod Belgien og Grækenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. Jf. senest dom af 19.3.2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218).

126 – Det ser ud til, at Kroatien har ret i, at landet, i hvert fald til dels, er underlagt bestemmelserne i kapitel II om gensidig retshjælp i straffesager i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen, fodnote 16 i nærværende forslag til afgørelse. Jf. bilag II til akten om Republikken Kroatiens tiltrædelse, fodnote 20 i nærværende forslag til afgørelse. Island er omfattet af kapitel II om gensidig retshjælp i straffesager i samme konvention i medfør af del I, bilag A, i Schengenassocieringsaftalen, fodnote 3 i nærværende forslag til afgørelse.

Petruhhin-principperne, snarere end den gensidige tillid, der gælder inden for rammerne af det strafferetlige samarbejde i henhold til EU-retten eller udvidelsen og udviklingen af de regler om god tro, der er indeholdt i EØS-aftalen. Ifølge sjette betragtning til protokol (nr. 19) om Schengenreglerne¹²⁷ er det nødvendigt at bevare det »særlige forhold« til Island og Norge.

108. Hertil kommer, at den gensidige tillid, som Kroatien er forpligtet til at udvise over for Island, på ingen måde påvirkes af, at I.N. har fået islandsk statsborgerskab. For det første var de dokumenter, som var udstedt af Island, og som gav I.N. flygtningestatus, fortsat gyldige, da han krydsede den kroatisk grænse. For det andet kunne I.N. ikke søge asyl i henhold til såvel kroatisk ret (jf. punkt 35 og 67 i nærværende forslag til afgørelse) som Dublin III-forordningen¹²⁸, fordi han allerede havde fået asyl i en deltagende stat. For det tredje var den omstændighed, at der var givet asyl i Island, stadig relevant for beskyttelsen af I.N. mod behandling, som er forbudt i henhold til Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling¹²⁹, samt for at forhindre forumshopping, hvilket er et af de primære formål med Dublin III-forordningen¹³⁰. For det fjerde var I.N.s status som flygtning ikke blevet inddraget ved en af de procedurer, der gælder herfor i EU-retten¹³¹.

109. Jeg anerkender, at artikel 1, afsnit C, punkt 3, i Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling angiver erhvervelse af »en ny statsborgerret og nyder godt af det lands beskyttelse, i hvilket han er blevet statsborger« som en af grundene til, at en person mister sin flygtningestatus. I lyset af konventionens formål kan ophør af flygtningestatus på grund af erhvervelse af en ny statsborgerret kun ske, »hvis de forhold, som førte til, at han er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere er til stede, og beskyttelse derfor ikke længere er nødvendig eller begrundet«¹³². Som det fremgår af hovedsagen, indebærer de særlige forhold, der gør sig gældende for administrationen af det fælles europæiske asylsystem, at flygtningestatus stadig kan være »nødvendig« for at sikre beskyttelse, selv efter at der er erhvervet et nyt statsborgerskab. Det er i denne sammenhæng, at artikel 1, afsnit C, punkt 3, i Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling skal læses, og det er den, der er til hinder for en ordlydsfortolkning heraf. Det præciseres i præamblen til konventionen, at »De Forenede Nationer ved flere lejligheder har tilkendegivet sin dybeste interesse for flygtninge og bestræbt sig for at sikre dem *den videst mulige udøvelse* af disse grundlæggende rettigheder og friheder«¹³³.

110. Endelig kunne intet stride mere mod I.N.s grundlæggende rettigheder end at fjerne den beskyttelse, han har fået gennem Islands anvendelse af Dublin III-forordningen, på grund af hans erhvervelse af islandsk statsborgerskab.

d) Relevante normer, der beskytter I.N.s grundlæggende rettigheder

111. Hvad angår de grundlæggende rettigheder er I.N.s mål at undgå at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf samt for en uretfærdig rettergang. I begge disse henseender behandles I.N. forskelligt i forhold til en kroatisk statsborger som følge af forbuddet i den kroatisk forfatning mod udlevering af statsborgere.

127 – Jf. fodnote 17 i nærværende forslag til afgørelse.

128 – I henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 1, fodnote 5 i nærværende forslag til afgørelse, skal en asylansøgning kun behandles af én medlemsstat.

129 – Jf. fodnote 10 i nærværende forslag til afgørelse. I henhold til tredje betragtning til Dublin III-forordningen er denne konvention en kilde til fortolkning af Dublin III-forordningen.

130 – Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i A.S. og Jafari-sagen i punkt 102 i nærværende forslag til afgørelse.

131 – Jf. proceduredirektivet, fodnote 7 i nærværende forslag til afgørelse.

132 – S. Kapferer, »Cancellation of Refugee Status«, *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR PPLA/2003/02, marts 2003, s. 36 og 37.

133 – Min fremhævelse. Jf. fodnote 10 i nærværende forslag til afgørelse. Jf. også dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus) (C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 78 og 81), om Genèvekonventionens status i EU-retten. I præmis 108 gjorde Domstolen også gældende, at den sekundære EU-ret ikke kan fortolkes således, at den tilskynder medlemsstaterne til at »unddrage sig deres internationale forpligtelser, der følger af Genèvekonventionen, ved at begrænse de rettigheder, som disse personer har på grundlag af konventionen«.

112. På dette punkt kunne det være hensigtsmæssigt at præcisere, at hovedsagen udgør et eksempel på *overlapning* af de koncentriske cirkler af synergier, der omgiver de involverede internationale organisationer, idet de materielle rettigheder, der skal prøves, er beskyttet på samme måde i de tre retlige instrumenter, selv om de ellers kunne anses for at konkurrere med hinanden, nemlig EMRK, chartret og EØS-aftalen. Forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling er en del af den fælles europæiske forfatningsmæssige arv.

113. Jeg anerkender, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anført, at »although the EFTA Court has expressed the view that the provisions of the EEA Agreement »are to be interpreted in the light of fundamental rights« in order to enhance coherency between EEA law and EU law (see, inter alia, the EFTA Court's judgment in its case E-28/15, *Yankuba Jabbi* [2016] para. 81), the EEA Agreement does not include the EU Charter of Fundamental Rights, or any reference whatsoever to other legal instruments having the same effect, such as the Convention«¹³⁴.

114. I forbindelse med hovedsagen spiller dette imidlertid slet ingen rolle, for de kontraherende staters forpligtelse til at undersøge risikoen for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling før udlevering er fastsat i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i henhold til artikel 3 EMRK¹³⁵. Overgangen til EU-retten og chartret bygger på det faktum, at Domstolen har fastslået, at »det forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling, der er fastsat i chartrets artikel 4, svarer til det, som er omhandlet i EMRK's artikel 3, og at de i dette omfang i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, har samme betydning og omfang som i konventionen«¹³⁶. Omfanget af beskyttelsen af den enkeltes grundlæggende rettigheder kan øges ved et udvidet anvendelsesområde for chartret (f.eks. med hensyn til beskyttelsen af ejendomsretten i henhold til chartret, som er afspejlet i chartrets artikel 17, og den udtrykkelige henvisning til intellektuel ejendomsret deri), men en sådan situation forekommer ikke i hovedsagen.

115. Overgangen til EØS-retten bygger på det faktum, at EMRK i mange år har været en vigtig kilde til EØS-retten, idet det anføres i første betragtning, at EØS vil være baseret på »fred, demokrati og respekten for menneskerettighederne«, hvilket også forpligter de kontraherende parter i EØS-aftalen til at overholde de grundlæggende rettigheder, når de fraviger EØS-retten¹³⁷.

116. Inden for EU-retten, ligesom i EMRK, gælder forbuddet mod udlevering til umenneskelig eller nedværdigende behandling for enhver uanset vedkommendes nationalitet. Dette fremgår af ordet »ingen« i chartrets artikel 19, stk. 2, og denne bestemmelse inkorporerer Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols principper vedrørende artikel 3 EMRK i EU-retten¹³⁸. Det forhold, at I.N. ikke har EU-statsborgerskab, er således irrelevant for udøvelsen af denne materielle ret i lyset af omfanget af det personelle anvendelsesområde. Artikel 19, stk. 2, gælder uanset både forskelsbehandling og EU-statsborgerskab¹³⁹.

134 – Anden afdelings beslutning af 5.11.2019, Konkurrenten. NO A.S. mod Norge, ansøgning nr. 47341/15, punkt 43.

135 – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.11.2019, TK og SR mod Rusland (ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD002849215, § 78, 91-96).

136 – Domstolens dom af 16.2.2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 67).

137 – EFTA-Domstolens dom af 19.4.2016, Holship Norge AS mod Norsk Transportarbejderforbund (sag E-14/15, *EFTA Court Report*, præmis 123).

138 – Jf. forklaringerne til chartrets artikel 19, stk. 2 (EUT 2007, C 303, s. 17).

139 – Kendelse af 6.9.2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633). Her henvises der i indledningen til unionsborgerskab, men det gælder ikke præmisserne, der omtaler de retlige principper, der hidrører fra chartrets artikel 19, stk. 2. Jf. især præmis 22, 24 og 26. I præmis 24 henvises der til en »person« og ikke til en statsborger. Se dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus) (C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 95) vedrørende non-refoulement og chartrets artikel 19, stk. 2.

117. Hvad angår forbuddet mod udsendelse til en uretfærdig rettergang i strid med chartrets artikel 47 som følge af systemiske mangler har Domstolen hidtil kun anerkendt dette i en intern europæisk sammenhæng og kun i forbindelse med den europæiske arrestordre¹⁴⁰. Som jeg påpegede i mit forslag til afgørelse i sagen *Minister for Justice and Equality*¹⁴¹, forbyder Menneskerettighedsdomstolen de kontraherende stater at udvise en person, når denne i bestemmelseslandet løber en reel risiko for at blive nægtet en retfærdig rettergang i strid med artikel 6 EMRK¹⁴². Jeg er derfor af den opfattelse, at det materielle anvendelsesområde for chartrets artikel 47 også omfatter en situation, hvor enhver person, uanset nationalitet¹⁴³, nægtes en retfærdig rettergang i et tredjeland, forudsat at den pågældendes situation er omfattet af chartrets anvendelsesområde. Det skyldes, at chartrets artikel 52, stk. 3, ifølge hvilken rettighederne i chartret, som svarer til dem i EMRK, skal fortolkes på samme måde, giver EU skønsmæssig støtte til at fastsætte et højere beskyttelsesniveau. Med andre ord gælder det, at hvis artikel 6 EMRK forbyder udvisning, fordi en person risikerer at blive udsat for en åbenlys manglende adgang til domstolsprøvelse, så skal chartrets artikel 47 også gøre det.

118. I.N.s situation er omfattet af chartrets anvendelsesområde på to måder. For det første forudsætter undtagelser fra den frie bevægelighed i henhold til både EØS-retten og EU-retten om de grundlæggende rettigheder, at de grundlæggende rettigheder respekteres¹⁴⁴. Eftersom den forelæggende ret for det andet er forpligtet til at respektere den gensidige tillid, der er fastsat i Dublin II-forordningen, skal alle de relevante bestemmelser i Dublin III-forordningen, såsom dens artikel 3, stk. 1, og det (implicitte) forbud mod flere asylansøgninger, fortolkes og anvendes i overensstemmelse med chartret¹⁴⁵.

V. Relevante faktiske omstændigheder og svar på de præjudicielle spørgsmål

119. Jeg har besvaret de præjudicielle spørgsmål i den retning, der er beskrevet i punkt 7-9 i nærværende forslag til afgørelse, på grundlag af de retlige principper, der er nævnt i del IV, og følgende vigtige faktiske omstændigheder.

120. Det fremgår af ordlyden af det andet spørgsmål, at Island har anmodet om udlevering af I.N. »med henblik på at gennemføre en procedure, med henblik på hvilken der kræves udlevering«. Det fremgår imidlertid af Islands svar på spørgsmål i retsmødet, at meddelelsen fra Islands ambassade i Berlin den 24. juli 2019 ikke indeholdt nogen specifik anmodning herom (jf. punkt 53 i nærværende forslag til afgørelse). Endvidere har Islands repræsentant i retsmødet anført, at Kroatien var forpligtet til at give Island de dokumenter, som Kroatien er i besiddelse af, så de kan videregives til den uafhængige anklager i Island, som derefter vil overveje at indlede retsforfølgning mod I.N. i Island (jf. punkt 50 i nærværende forslag til afgørelse). Der er imidlertid ikke noget i sagsakterne, der angiver præcist, hvornår og hvorvidt Island fremsatte denne anmodning over for Kroatien.

140 – Dom af 25.7.2018, *Minister for Justice and Equality* (Mangler i retssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

141 – C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, punkt 66.

142 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.1.2012, *Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige* (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 258).

143 – Jeg bemærker, at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet hverken i EØS-aftalens artikel 4 eller artikel 18 TEUF er begrænset til henholdsvis EØS-statsborgere eller unionsborgere, hvilket også gælder chartrets artikel 21, stk. 2. Al forskelsbehandling er forbudt i kraft af anvendelsesområdet for de respektive instrumenter.

144 – Jf. henholdsvis EFTA-Domstolens dom af 19.4.2016, *Holship Norge AS mod Norsk Transportarbejderforbund* (sag E-14/15, *EFTA Court Report*, præmis 123), samt Domstolens dom af 20.12.2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

145 – Dom af 19.3.2019, *Jawo* (C-163/17, EU:C:2019:218, præmis 78). Eftersom I.N. ikke er EU-borger, og rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, fodnote 34 i nærværende forslag til afgørelse, ikke er gældende her, kan grundlaget for anvendelsen af chartret i dom af 6.9.2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630), ikke overføres til hovedsagen.

121. Det er heller ikke nævnt, om tvisten mellem Kroatien og Island er forelagt det fælles udvalg, der er nedsat i henhold til artikel 3 i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Island og Kongeriget Norge om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller Norge¹⁴⁶.

122. Det ville derfor efter min mening være overilet, hvis Domstolen besvarede det andet spørgsmål bekræftende og forpligtede Kroatien til at tage aktive skridt til at løslade I.N. på baggrund af aftalen om procedurerne for overgivelse¹⁴⁷. Hvis Island udsteder en arrestordre¹⁴⁸, tilkommer det en kroatisk ret på grundlag af alle de relevante beviser at vurdere, hvorvidt det, Island foreslår, giver en garanti for undgåelse af straffrihed, som svarer til udlevering, hvilket er prøvestenen i Petruhhin-sagen (punkt 99 og 100 i nærværende forslag til afgørelse). Under disse omstændigheder begrænser jeg mine bemærkninger med hensyn til aftalen om procedurerne for overgivelse til at anføre, at en sådan garanti a priori er givet, og at den i modsætning til Norges argumenter (punkt 57-59 i nærværende forslag til afgørelse) ikke er ringere, fordi der ikke udtrykkeligt henvises til gensidig tillid, eftersom de strenge regler i ordningen ifølge aftalen om procedurerne for overgivelse i vid udstrækning fastsættes gennem andre bestemmelser¹⁴⁹.

123. Samtidig gør min besvarelse af det andet spørgsmål det på ingen måde muligt for de kroatiske domstole at handle i strid med Islands asyldagsberegning vedrørende I.N. af 11. juni 2015 (selv om de kroatiske domstoles vurdering af forholdene i Rusland vil blive foretaget på grundlag af de aktuelle omstændigheder og ikke dem, der forelå i 2015) som følge af forpligtelsen til gensidig tillid mellem Island og Kroatien, der følger af deres deltagelse i det fælles europæiske asylsystem og navnlig Dublin III-forordningen¹⁵⁰.

VI. Forslag til afgørelse

124. Jeg foreslår således Domstolen at besvare de af Kroatiens øverste domstol stillede spørgsmål således:

»1) Under de omstændigheder, der er omhandlet i hovedsagen, skal EØS-aftalens artikel 4 og 36 fortolkes således, at en medlemsstat i Den Europæiske Union, der træffer afgørelse om udlevering til et tredjeland af en statsborger fra en stat, der ikke er medlem af Den Europæiske Union, men som er medlem i Schengenområdet, er forpligtet til at underrette nævnte Schengenmedlemsstat, hvori denne person er statsborger, om udleveringsanmodningen. Medlemsstaten er endvidere forpligtet til at tilsende Schengenmedlemsstaten alt materiale i dens besiddelse, der kunne hjælpe myndighederne i Schengenmedlemsstaten med at træffe afgørelse om retsforfølgning af den pågældende statsborger og anmodning om tilbagesendelse af denne. Som følge af den forpligtelse til gensidig tillid, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, må myndighederne i medlemsstaten, herunder dens retsinstanser, ikke handle på en måde, der er i strid med asyl tildelt før erhvervelsen af statsborgerskab i den pågældende Schengenmedlemsstat. Dette gælder for

146 – Fodnote 6 i nærværende forslag til afgørelse. Jf. analogt dom af 16.1.2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8). Artikel 3 i Schengenassocieringsaftalen, fodnote 4 i nærværende forslag til afgørelse, og det fælles udvalg, der er nedsat i henhold dertil, kan også være relevant.

147 – Jf. fodnote 8 i nærværende forslag til afgørelse.

148 – Jf. dom af 10.4.2018, *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222, præmis 55). Her lagde Domstolen vægt på, at medlemsstatens myndigheder aldrig havde udstedt en europæisk arrestordre.

149 – F.eks. første, tredje, ottende betragtning, artikel 1 og det begrænsede antal grunde til at afslå fuldbyrdelse i artikel 4, sammenholdt med den generelle lighed med den europæiske arrestordre. Jf. aftalen om procedurerne for overgivelse, fodnote 8 i nærværende forslag til afgørelse.

150 – Jf. fodnote 6 i nærværende forslag til afgørelse.

vurdering af risikoen for, at statsborgeren i Schengenmedlemsstaten udsættes for umenneskelig og nedværdigende behandling og en åbenlys manglende adgang til domstolsprøvelse, på datoen for retssagen i medlemsstaten, hvis den pågældende udleveres til et tredjeland.

- 2) Under omstændigheder, hvor Schengenmedlemsstaten endnu ikke har indgivet en anmodning om udlevering, er medlemsstaten ikke forpligtet til aktivt at overgive statsborgeren fra Schengenmedlemsstaten i henhold til aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om procedurerne for overgivelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge. Hvis der indgives en anmodning om udlevering, tilkommer det domstolene i medlemsstaten at afgøre, om anmodningen om udlevering under alle omstændigheder yder beskyttelse mod straffrihed svarende til udlevering til tredjelandet, samtidig med at den er forpligtet til at handle i overensstemmelse med Schengenmedlemsstatens tidligere tildeling af asyl.«