



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. EVGENI TANCHEV  
presentadas el 27 de febrero de 2020<sup>1</sup>

**Asunto C-897/19 PPU**

**I. N.,  
con intervención de  
Federación de Rusia**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Vrhovni sud (Tribunal Supremo, Croacia)]

(Acuerdo EEE y libertad de beneficiarse de servicios -- Confianza mutua y Sistema Europeo Común de Asilo -- Reglamento Dublín III y Estados asociados de Schengen -- Solicitud de extradición presentada por un tercer Estado a un Estado miembro de la Unión Europea con respecto a un nacional de la AELC -- Concesión de asilo antes de la adquisición de la nacionalidad, por ese Estado de la AELC, a un nacional del EEE sujeto a la solicitud de extradición, debido al riesgo de sometimiento a tratos inhumanos y degradantes y procedimientos penales injustos en caso de devolución al tercer Estado solicitante -- Arresto y privación de libertad por un Estado miembro de la Unión con vistas a la extradición del nacional del EEE para su procesamiento por los mismos delitos considerados en el procedimiento de asilo en el Estado de la AELC -- Discriminación por razón de nacionalidad con respecto a la extradición -- Acuerdo internacional entre Islandia, Noruega y la Unión sobre el procedimiento de entrega y cooperación judicial en materia penal -- Obligación del Estado miembro requerido de informar al Estado del EEE acerca de la solicitud de extradición del tercer Estado -- Obligación del Estado miembro de la Unión a devolver al nacional del EEE a su Estado de origen en lugar de atender la solicitud de extradición del tercer Estado -- Doctrina Petruhhin del Tribunal de Justicia -- Riesgo de impunidad -- Artículos 4, 19 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales)

1. I. N. es nacional de la Federación de Rusia (en lo sucesivo, «Rusia»), y adquirió la nacionalidad de la República de Islandia (en lo sucesivo, «Islandia») el 19 de junio de 2019, después de que se le hubiera concedido asilo como refugiado en ese país el 8 de junio de 2015. El 30 de junio de 2019 fue detenido por las autoridades croatas mientras estaba de vacaciones, al cruzar en autobús con sus familiares la frontera entre ese Estado miembro y Eslovenia, y sigue privado de libertad. La detención tuvo lugar en virtud de una orden de detención internacional emitida el 20 de mayo de 2015 por la Oficina de la Interpol de Moscú.

2. Rusia, que acusa a I. N. de corrupción, solicita su extradición desde Croacia y cuenta con el apoyo del Fiscal General de Croacia, que representa a Rusia (en lo sucesivo, «Fiscal General»). La Constitución croata prohíbe la extradición de sus propios nacionales, pero no así la de los no nacionales como I. N., cuando, como sucede con Rusia, no existe tratado de extradición. El Fiscal General sostiene que, en las circunstancias del procedimiento principal, esta situación no se excluye en el Derecho de la Unión.

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

3. Islandia solicita que se conceda un salvoconducto a I. N. hasta Islandia, en un contexto en el que el procedimiento para el que se insta su procesamiento en Rusia parece haber servido de base para la concesión de asilo antes de que I. N. adquiriera la nacionalidad islandesa.

4. En apoyo de la solicitud de salvoconducto, I. N. e Islandia pretenden invocar el Derecho de la Unión, pero especialmente el Derecho del EEE.<sup>2</sup> Al mismo tiempo, Islandia invoca los artículos 18 TFUE y 21 TFUE, que, según lo dictaminado por el Tribunal Justicia en el asunto Petruhhin,<sup>3</sup> prohíben la discriminación por motivos de nacionalidad con respecto a la extradición de ciudadanos de la Unión que hayan ejercido derechos de libre circulación a terceros Estados, si bien con reservas importantes y pertinentes para el procedimiento principal.

5. Este es, en esencia, el contenido de la petición de decisión prejudicial planteada por el Vrhovni sud, Hrvatska (Tribunal Supremo, Croacia; en lo sucesivo, «tribunal remitente»). Ofrece al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse sobre las intersecciones entre el Derecho del EEE y el de la Unión y sobre las consecuencias derivadas de la participación de terceros Estados, como Islandia, en el acervo de Schengen en calidad de Estados asociados de Schengen,<sup>4</sup> y en particular la asociación de Islandia al Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida<sup>5</sup> (en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»). La participación de Islandia<sup>6</sup> y Croacia en el Reglamento de Dublín reviste especial importancia para el procedimiento principal, al igual que el Sistema Europeo Común de Asilo<sup>7</sup> en términos más amplios.

2 El artículo 216 TFUE, apartado 2, establece que los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros. Véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de abril de 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41), apartado 5.

3 Sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

4 Véase el Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO 1999, L 176, p. 36) («Acuerdo de asociación de Schengen»).

5 DO 2013, L 180, p. 31. Deroga en su artículo 48 el Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003 (Dublín II).

6 Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega (DO 2001, L 93, p. 40).

7 Las principales normas primarias y legislativas del Sistema Europeo Común de Asilo son las siguientes: los artículos 67 TFUE, 78 TFUE y 80 TFUE y el artículo 18 de la Carta; el Reglamento Dublín III; el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (en lo sucesivo, «Reglamento Eurodac») (DO 2013, L 180, p. 1); la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) («Directiva sobre los requisitos») (DO 2011, L 337, p. 9); la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (en lo sucesivo, «Directiva de procedimientos») (DO 2013, L 180 p. 60); la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (en lo sucesivo, «Directiva sobre acogida») (DO 2013, L 180, p. 96); el Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (DO 2010, L 132, p. 11); y la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO 2001, L 212, p. 12).

6. Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre el procedimiento de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea e Islandia y Noruega<sup>8</sup> («Acuerdo sobre el procedimiento de entrega»), y en un segundo plano se encuentran una serie de instrumentos del Consejo de Europa que afectan a la extradición<sup>9</sup> y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.<sup>10</sup> Debe también concederse la debida atención a la prohibición, en virtud del Derecho de la Unión, de extradiciones que expongan a condiciones de tratos o penas inhumanos y degradantes, que se aplica tanto a la extradición a terceros Estados,<sup>11</sup> e internamente en toda la Unión en el contexto de la Orden de Detención Europea<sup>12</sup> (como se refleja, respectivamente, en los artículos 19 y 4 de la Carta), como a la extradición en presencia de supuestas deficiencias sistémicas en el sistema judicial receptor que pongan en peligro un juicio justo (artículo 47 de la Carta).<sup>13</sup>

7. En respuesta a la primera cuestión prejudicial planteada, he llegado a la conclusión de que las autoridades croatas están obligadas, en virtud de los principios expuestos en Petruhhin, a informar a las autoridades islandesas acerca de la solicitud de extradición de Rusia con respecto a I. N., y siguen estando obligadas a remitir a Islandia todo el material que obre en su poder y pueda ayudar a las autoridades de Islandia a decidir si procesan a I. N. en Islandia e instan a su devolución.

8. Además, debido a la obligación de confianza mutua en la calidad y licitud de las leyes de los Estados participantes que sustenta el Sistema Europeo Común de Asilo, y en particular el Reglamento Dublín III, las autoridades croatas, incluidos los tribunales, tienen vedado actuar de un modo incoherente con una decisión de concesión de asilo de un Estado asociado de Schengen, como Islandia, y asociado al Sistema Europeo Común de Asilo. Esa incoherencia se produciría si: i) Croacia se abstuviera de comunicar a Islandia una solicitud de extradición relativa a idénticas o similares acusaciones penales a aquellas a raíz de las cuales Islandia concedió asilo a I. N., ya que Islandia determinó que era el Estado miembro responsable con arreglo al Reglamento Dublín III;<sup>14</sup> o ii) cualquiera de sus autoridades, incluidos los tribunales, decidiera sobre el riesgo de sometimiento de I. N. a tratos inhumanos o degradantes o a una flagrante denegación de justicia en Rusia, en el momento del procedimiento croata, de una manera incoherente con la concesión previa de asilo por parte de Islandia a I. N. en 2015.

9. Para responder a la segunda cuestión, dado que Islandia aún no ha presentado una solicitud de extradición, en la actualidad Croacia no está obligada a entregar activamente a I. N. a Islandia en virtud del Acuerdo sobre el procedimiento de entrega.<sup>15</sup> Corresponderá a los tribunales croatas determinar si, teniendo en cuenta todas las circunstancias, una orden de detención emitida en última instancia por Islandia, en combinación con el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega, brinda una protección contra la impunidad equivalente a la extradición, sin liberar a esos tribunales de su obligación de actuar de manera coherente con la concesión de asilo por parte de Islandia en 2015.

8 DO 2006, L 292, p. 2. Este Acuerdo se incorpora al Derecho de la Unión mediante la Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2014 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre el procedimiento de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea e Islandia y Noruega (DO 2014, L 343, p. 1) («Acuerdo sobre el procedimiento de entrega»).

9 Es el caso del Convenio Europeo de Extradición (STE n.º 024), y del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal (STE n.º 030), que entró en vigor el 12 de junio de 1962. Rusia ha ratificado ambos acuerdos, así como el Segundo Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal (STE n.º 182), que entró en vigor con respecto a Rusia el 1 de enero de 2020. Bajo los auspicios del Consejo de Europa existe también un Convenio Europeo sobre el Traslado de Personas Condenadas (STE n.º 112).

10 Hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 y que entró en vigor el 22 de abril de 1954 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (conjuntamente, «Convención de Ginebra»).

11 Auto de 6 de septiembre de 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633), apartado 24 y jurisprudencia citada.

12 Véase, por ejemplo, la sentencia de 25 de julio de 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Condiciones de reclusión en Hungría) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589).

13 Sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias en el sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

14 Véase la nota 5 anterior.

15 Véase la nota 8 anterior.

## I. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

10. El párrafo primero del artículo 18 TFUE dispone lo siguiente:

«En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»

11. El artículo 2, apartado 1, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes<sup>16</sup> dispone lo siguiente:

«Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas.»

12. El artículo 2 del Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea<sup>17</sup> dispone lo siguiente:

«El acervo de Schengen se aplicará a los Estados miembros a que se refiere el artículo 1, sin perjuicio del artículo 3 del Acta de adhesión de 16 de abril de 2003 y del artículo 4 del Acta de adhesión de 25 de abril de 2005. El Consejo sustituirá al Comité Ejecutivo creado por los acuerdos de Schengen.»

13. El párrafo primero del artículo 6 del Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea<sup>18</sup> dispone lo siguiente:

«La República de Islandia y el Reino de Noruega serán asociados a la ejecución del acervo de Schengen y en su desarrollo futuro. A tal efecto se adoptarán procedimientos adecuados mediante un acuerdo que el Consejo celebrará con dichos Estados, por unanimidad de los miembros a que se refiere el artículo 1. Dicho acuerdo contendrá disposiciones sobre la participación de Islandia y Noruega en cualquier repercusión financiera que se derive de la aplicación del presente Protocolo.»

14. El artículo 1 del Acuerdo de Asociación de Schengen<sup>19</sup> reza así:

«La República de Islandia y el Reino de Noruega, denominados en los sucesivo “Islandia” y “Noruega”, respectivamente, estarán asociados a las actividades de la Comunidad Europea y de la Unión Europea en los ámbitos a que se refieren las disposiciones citadas en los Anexos A y B del presente Acuerdo y su futuro desarrollo.

El presente Acuerdo genera derechos y obligaciones recíprocos de conformidad con los procedimientos que en el mismo se establecen.»

<sup>16</sup> DO 2000, L 239, p. 19 («Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen»).

<sup>17</sup> DO 2012, C 326, p. 1.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Véase la nota 4 anterior.

15. El artículo 4, apartados 1 y 2, párrafo primero, primera frase, del Acta de Adhesión de la República de Croacia<sup>20</sup> reza así:

«1. Las disposiciones del acervo de Schengen contempladas en el Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea (en lo sucesivo “Protocolo de Schengen”), anexo al TUE y al TFUE, y los actos que lo desarrollan o están relacionados con él de otro modo, enumerados en el anexo II, así como cualesquiera otros actos de este tipo adoptados antes de la adhesión, serán vinculantes para Croacia y aplicables en dicho país a partir de la fecha de la adhesión.

2. Las disposiciones del acervo de Schengen integradas en el marco de la Unión Europea y los actos que lo desarrollan o están relacionados con él de otro modo no contemplados en el apartado 1, a pesar de ser obligatorios para Croacia a partir de la fecha de la adhesión, solo se aplicarán en Croacia en virtud de una decisión del Consejo a tal efecto, previa comprobación, de conformidad con los procedimientos de evaluación de Schengen aplicables, de que Croacia ha cumplido las condiciones necesarias para la aplicación de todas las partes pertinentes del acervo, incluida la efectiva aplicación de todas las normas de Schengen de conformidad con las normas comunes acordadas y con los principios fundamentales.»<sup>21</sup>

### ***B. Derecho del EEE***

16. El artículo 4 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo<sup>22</sup> («Acuerdo EEE») establece lo siguiente:

«Dentro del ámbito de aplicación del presente Acuerdo, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»

17. El artículo 36, apartado 1, del Acuerdo EEE establece lo siguiente:

«En el marco de las disposiciones del presente Acuerdo, quedarán prohibidas las restricciones de la libre prestación de servicios en el territorio de las Partes Contratantes para los nacionales de los Estados miembros de la CE y de los Estados de la AELC establecidos en un Estados de la CE o en un Estado de la AELC que no sea el del destinatario de la prestación.»

### ***C. Derecho de los Estados miembros***

18. El artículo 9 de la Constitución de la República de Croacia (*Narodne novine* n.ºs 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 y 5/14) establece lo siguiente:

«Ningún nacional de la República de Croacia podrá ser expulsado de la República de Croacia, privado de su nacionalidad, ni extraditado a otro Estado, salvo en el marco de la ejecución de una decisión de extradición o de entrega, adoptada de conformidad con los tratados internacionales o con el acervo comunitario.»

20 Véanse la Decisión del Consejo de la Unión Europea, de 5 de diciembre de 2011, relativa a la admisión de la República de Croacia en la Unión Europea, y el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia y a las adaptaciones del Tratado de la Unión Europea, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, que figura en anexo a la Decisión (DO 2012, L 112, p. 6).

21 El anexo II comienza con el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 (DO 2000, L 239, p. 13) («Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985»).

22 DO 1994, L 1, p. 3.

19. El artículo 12, apartado 1, puntos 1, 3 y 4, de la Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (Ley sobre cooperación judicial internacional en materia penal, *Narodne novine* n.º 178/04; en lo sucesivo, «ZOMPO») establece que se podrá desestimar una solicitud de extradición si 1) la solicitud versa sobre un acto que se considera constitutivo de infracción política o de acto vinculado a tal infracción; 3) la aceptación de la solicitud pudiera dar lugar a un atentado contra la soberanía, la seguridad, el orden jurídico u otros intereses esenciales de la República de Croacia; o 4) cabe razonablemente presumir que la persona objeto de la solicitud de extradición, de ser extraditada, sería procesada o sancionada en razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, o que la situación de dicha persona pudiera verse perjudicada por cualquiera de estas razones.

20. El artículo 55 de la ZOMPO establece lo siguiente:

«1. Si el órgano jurisdiccional competente considera que no se cumplen los requisitos legales para la extradición, adoptará una resolución de desestimación de la solicitud de extradición y se la trasladará sin demora al Vrhovni sud [(Tribunal Supremo)] de la República de Croacia, el cual, una vez oído el Fiscal General competente, confirmará, revocará o modificará la resolución.

[...]»

## II. Hechos que originaron el procedimiento principal y cuestión prejudicial

21. Como ya se ha mencionado, el 20 de mayo de 2015 la Oficina de la Interpol de Moscú emitió una orden de detención internacional contra I. N. para que se procediera a su detención como consecuencia de un procedimiento penal por corrupción, y más concretamente una forma de corrupción conocida como corrupción pasiva (artículo 290, apartado 5, del Código Penal de la Federación de Rusia). Se acusa a I. N. de haber recibido, en su condición de Director del Departamento de Licencias y Certificaciones del Ministerio Ruso de Situaciones de Urgencia en la República de Carelia, tras una concertación previa con otros funcionarios de dicho Ministerio y en el marco de un uso indebido de su cargo público, un soborno por importe de 833 000 rublos rusos (RUB) (aproximadamente 11 700 euros) de un representante de una empresa, y de haberle concedido a cambio licencias relativas al montaje, al soporte técnico y a la reparación de dispositivos de prevención de incendios en inmuebles y obras.

22. El 30 de junio de 2019, en un puesto fronterizo croata, I. N. fue detenido en virtud de la orden de detención internacional antes mencionada. En la frontera, I. N. presentó un documento de viaje islandés expedido a refugiados (n.º [...]), válido entre el 25 de febrero de 2019 y el 25 de febrero de 2021.

23. El 1 de julio de 2019, I. N. fue conducido ante un juez de instrucción del Županijski sud («Tribunal de Condado», Croacia). El 1 de julio de 2019, el Tribunal del Condado de Zagreb ordenó que se mantuviera en privación de libertad a I. N. en espera de su extradición, de conformidad con el artículo 47 de la ZOMPO. I. N. sigue privado de libertad, al no haber prosperado sus recursos.

24. El 1 de agosto de 2019, la Administración de Asuntos Consulares, Servicio de Visados y Extranjería, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de la República de Croacia, envió al Tribunal de Condado de Zagreb una nota de la Embajada de Islandia en la que se indica que I. N. posee la nacionalidad islandesa y disfruta de residencia permanente en Islandia. La nota señala que I. N. obtuvo la nacionalidad islandesa el 19 de junio de 2019. Antes de la obtención de esa nacionalidad, era titular de un documento de viaje expedido a refugiados (n.º [...]). La nota señala asimismo que el Gobierno islandés pide que se garantice a I. N. un salvoconducto hasta Islandia en el plazo más breve posible.

25. El 6 de agosto de 2019, el Tribunal de Condado de Zagreb recibió un escrito de la Fiscalía General de la Federación de Rusia por el que se solicitaba la extradición de I. N. a la Federación de Rusia, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio Europeo de Extradición.<sup>23</sup> Se solicitaba la extradición en virtud del procedimiento penal incoado sobre la base de nueve acusaciones de corrupción pasiva, tipificada en el artículo 290, apartado 3, del Código Penal de la Federación de Rusia, y de cinco acusaciones de corrupción pasiva de las del artículo 290, apartado 5, letra a), del Código Penal de la Federación de Rusia. Asimismo, se presentaron documentos en apoyo de la solicitud de extradición, con arreglo a las disposiciones del Convenio Europeo de Extradición, ya que no existe convenio de extradición entre Croacia y Rusia.

26. En la solicitud se indicaba que la Fiscalía General de la Federación de Rusia garantiza que la solicitud de extradición no tiene como objetivo perseguir a la persona por motivos de carácter político, ni por razón de su raza, religión, nacionalidad u opiniones; que se pondrían a disposición de I. N. todos los medios para ejercer su derecho de defensa, incluida la asistencia de abogado, y que no sería sometido a tortura ni a tratos degradantes o inhumanos ni tampoco se le impondrían penas que atenten contra la dignidad humana.

27. El 5 de septiembre de 2019, la Sala del Tribunal de Condado de Zagreb que conoce del asunto adoptó una resolución en la que declaró que se cumplían los requisitos legales para la extradición a efectos del ejercicio de acciones penales contra I. N. previstas en los artículos 33, 34 y 37 de la ZOMPO.

28. El 30 de septiembre de 2019, I. N. interpuso recurso ante el tribunal remitente. Según la resolución de remisión, I. N. consideraba que existe un riesgo concreto, grave y razonablemente previsible de, en caso de extradición, ser sometido a torturas y a tratos inhumanos y degradantes. En su escrito de recurso subrayaba que se le reconoció en Islandia el estatuto de refugiado precisamente como consecuencia de los procedimientos concretos iniciados contra él en Rusia, que es titular de un documento de viaje islandés para refugiados válido y que el Tribunal de Condado de Zagreb había puesto fin de hecho a la protección internacional que se le concedió en Islandia. Además, indicaba que el Tribunal del Condado de Zagreb había interpretado erróneamente la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Petruhhin.<sup>24</sup>

29. Según la jurisprudencia del tribunal remitente, debe desestimarse una solicitud de extradición cuando exista un riesgo real de que, en caso de extradición, la persona extraditada sea sometida a torturas o a penas o tratos inhumanos. La resolución de remisión señala que esos aspectos se examinarán en el marco del procedimiento de recurso.

30. No obstante, el tribunal remitente alberga dudas sobre si, antes de adoptar una decisión sobre la solicitud de extradición basándose en lo dispuesto en el Derecho de la Unión, ha de informarse a Islandia, país del que I. N. es nacional, de la solicitud de extradición, de forma que dicho Estado solicite en su caso la entrega de su nacional con el fin de incoar un procedimiento cuya finalidad sea evitar el riesgo de impunidad.

<sup>23</sup> Véase la nota 9 anterior.

<sup>24</sup> Sentencia de 6 de septiembre de 2019 (C-182/15, EU:C:2016:630).

31. Dado que existen dudas sobre la aplicación del Derecho de la Unión, el tribunal remitente decidió, mediante resolución de 26 de noviembre de 2019, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1. ¿Debe interpretarse el artículo 18 TFUE en el sentido de que un Estado miembro de la Unión Europea que se pronuncie sobre la extradición a un tercer Estado de un nacional de un Estado que no es miembro de la Unión Europea, pero que es miembro del espacio Schengen, está obligado a informar de la solicitud de extradición al Estado miembro del espacio Schengen cuya nacionalidad posee tal persona?
2. En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, si el Estado miembro del espacio Schengen solicita la entrega de esta persona con el fin de incoar un procedimiento por el que se solicita la extradición, ¿debe ser entregada esta persona a dicho Estado de conformidad con el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre el procedimiento de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea e Islandia y Noruega?»

32. La cuestión prejudicial tuvo entrada en el Tribunal de Justicia el 5 de diciembre de 2019, habiéndose decidido su tramitación por el procedimiento prejudicial de urgencia.

33. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia I. N., el Fiscal General, la República de Croacia y la Comisión Europea. I. N. y la Comisión participaron en la vista que se celebró en el Tribunal de Justicia el 31 de enero de 2020, al igual que la República Helénica, la República de Irlanda, la República de Islandia, el Reino de Noruega y el Órgano de Vigilancia de la AELC («OVA»).

### III. Resumen de las observaciones escritas y orales

34. I. N. sostiene que las autoridades islandesas determinaron que había testificado contra sus superiores en la Administración pública ante las autoridades rusas competentes con respecto a las actividades corruptas de aquellos, pero que, debido a los vínculos de sus superiores con altos funcionarios de la Administración pública, fue procesado en lugar de aquellos.

35. I. N. alega que el procesamiento es ilegal y poco claro, y que la manera de actuar de Croacia vulnera lo dispuesto en el artículo 6 del CEDH. I. N. dice que su estatuto de refugiado sigue siendo relevante y debería haberse tenido en cuenta. I. N. también señala que tiene impedido solicitar asilo en virtud de la legislación croata porque ya se le ha concedido, y que hay jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Croacia de 2018 que obliga a los tribunales croatas a tener en cuenta las concesiones de protección internacional en virtud de Dublín III.<sup>25</sup>

36. La noción de igualdad de trato con respecto a las cuatro libertades es fundamental en las relaciones entre los Estados miembros del EEE y la Unión (véase el decimoquinto considerando del Acuerdo EEE y el artículo 4 del Acuerdo EEE), al igual que lo es la interpretación uniforme del Acuerdo EEE y la legislación de la Unión. El objetivo es la homogeneidad entre los dos sistemas (artículo 105 del Acuerdo EEE).

37. I. N. añade que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 18 TFUE es de aplicación por analogía, dado que el artículo 4 del Acuerdo EEE la reproduce en lo esencial. Así pues, toda persona que se encuentre en una situación comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo EEE debe recibir el mismo trato, sea cual sea su nacionalidad,<sup>26</sup> y el procedimiento principal está

<sup>25</sup> Véase la nota 5 anterior.

<sup>26</sup> I. N. cita la sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), apartado 10.

comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 36 del Acuerdo EEE, que reproduce en lo esencial el artículo 56 TFUE sobre la libre circulación de servicios. Si los nacionales del EEE no pudieran invocar la protección frente a la extradición con arreglo a la doctrina Petruhhin,<sup>27</sup> utilizarían con menos frecuencia los servicios de los operadores turísticos que ofrecen viajes por Europa.

38. I. N. añade que la libre circulación de las personas no económicamente activas en el EEE que no están amparadas por una de las cuatro libertades a veces entra en el ámbito del Acuerdo EEE, porque la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros,<sup>28</sup> se integró en la legislación del EEE mediante la Decisión n.º 158/2007 del Comité Mixto del EEE, de 7 de diciembre de 2007, por la que se modifican el anexo V (Libre circulación de trabajadores) y el anexo VIII (Derecho de establecimiento) del Acuerdo EEE.<sup>29</sup> En los asuntos Gunnarsson<sup>30</sup> y Jabbi,<sup>31</sup> el Tribunal de la AELC interpretó la Directiva 2004/38 de manera amplia para compensar el hecho de que la legislación del EEE carece de una disposición que se corresponda con el artículo 21 TFUE sobre la ciudadanía.

39. I. N. sostiene que evitar la impunidad es un objetivo legítimo que justifica una limitación de las libertades fundamentales, pero que el mismo objetivo puede alcanzarse por medios menos restrictivos que la extradición,<sup>32</sup> y se remite al Acuerdo sobre el procedimiento de entrega entre la Unión, Islandia y Noruega,<sup>33</sup> que, por su contenido, se corresponde casi por completo con la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.<sup>34</sup> I. N. destaca la similitud entre la definición de la Orden de Detención Europea del artículo 1 de la Decisión Marco relativa a la ODE y la del apartado 5 del artículo 2 del Acuerdo sobre el procedimiento de entrega.<sup>35</sup>

40. Según el Fiscal General, puesto que Islandia no es un Estado miembro de la Unión Europea, I. N. gozaba en la fecha de su detención de los derechos derivados del Acuerdo EEE, pero no de los derivados del TFUE con respecto a los nacionales de los Estados miembros de la Unión. El derecho a la libre circulación en el marco del Acuerdo EEE es más restrictivo que los derechos conferidos por el artículo 21 TFUE, y los derechos de libre circulación establecidos en el Acuerdo EEE no se extienden a la extradición. Por consiguiente, el principio de no discriminación del artículo 4 del Acuerdo EEE no se aplica al procedimiento principal.<sup>36</sup>

41. Además, en el procedimiento croata de extradición no existe la práctica de que el acusado sea devuelto al Estado de su nacionalidad en lugar de ser enviado al Estado que solicita la extradición. No se trata de una medida menos restrictiva en el sentido del asunto Petruhhin, porque amplía el período de privación de libertad en espera de la extradición. Por consiguiente, no es necesario informar a Islandia del procedimiento de extradición, del que tiene conocimiento en todo caso.

27 Sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

28 Directiva por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77).

29 DO 2008, L 124, p. 20.

30 Sentencia del Tribunal de la AELC de 24 de noviembre de 2014, Islandia c. Gunnarsson, E-27/13, Rec. AELC 2014.

31 Sentencia del Tribunal de la AELC de 26 de julio de 2016, Jabbi c. Gobierno de Noruega, E-28/15, Rec. AELC 2016.

32 I. N. cita las sentencias de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), y de 13 de noviembre de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

33 Véase la nota 8 anterior.

34 DO 2002, L 190, p. 1 (en lo sucesivo, «Decisión Marco relativa a la ODE»).

35 Véase la nota 8 anterior.

36 Por lo que respecta a los derechos de libre circulación del artículo 21 TFUE y las excepciones, el Fiscal General se remite a las sentencias de 12 de mayo de 2011, Runevič-Vardyn y Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291); de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630); y de 13 de noviembre de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

42. En la vista, Irlanda instó al Tribunal de Justicia a que reconsiderase el caso Petruhhin aplicando el enfoque empleado por el Abogado General Bot en ese fallo,<sup>37</sup> en el sentido de que los no nacionales y los nacionales no se encuentran en situaciones análogas por lo que respecta a las normas que excluyen la extradición a terceros países; en el caso de los nacionales de los Estados miembros, el procesamiento se realiza a continuación en el Estado miembro de origen para evitar la impunidad. En cuanto a un nuevo análisis de las conclusiones recogidas en Petruhhin, Irlanda alude en particular a los apartados 47, 48 y 49.

43. En la vista, Grecia argumentó que debían aplicarse los principios de Petruhhin. I. N. ha ejercido sus derechos de libre circulación y no puede ser discriminado por motivos de nacionalidad, aunque Grecia no excluye que la extradición a un tercer país pueda perseguir un propósito legítimo, como evitar la impunidad. Era importante que el tribunal remitente evaluase por qué se le había concedido a I. N. el estatuto de refugiado. Grecia aludió a los artículos 3, 4, 28 y 36 del Acuerdo EEE.<sup>38</sup>

44. En la vista, el OVA subrayó que el Acuerdo EEE es un ordenamiento jurídico *sui generis* basado en la confianza mutua y la cooperación y caracterizado por la cercanía de los valores fundamentales compartidos por los Estados de la Unión y la AELC.<sup>39</sup> La cláusula de buena fe del artículo 3 del Acuerdo EEE era equivalente al artículo 4 TUE. El sistema se caracteriza por la coordinación dinámica de las disposiciones sustantivas, y los Estados de la AELC están en pie de igualdad con los Estados miembros de la Unión en lo que respecta a las propuestas legislativas de la Comisión (artículo 99, apartado 1, del Acuerdo EEE); de ello se deriva un proceso continuo de consulta (artículo 99, apartado 3, del Acuerdo EEE). Los actos pertinentes de la Unión se incorporan al Acuerdo EEE y se integran en el acervo si no se adaptan (artículo 102 del Acuerdo EEE). La homogeneidad viene garantizada por los artículos 6 y 105 del Acuerdo EEE. La jurisprudencia del Tribunal de la AELC y la de este Tribunal de Justicia refuerzan esta coordinación dinámica, y las diferencias entre ambas no se extienden a sus fundamentos y valores.

45. Así pues, el OVA sostuvo que Croacia ha restringido los derechos de libre circulación de I. N. y que la doctrina Petruhhin se aplica con igual firmeza a los nacionales del EEE. La aplicación del artículo 4 del Acuerdo EEE, combinada con la disposición correspondiente de este en materia de libre circulación, logra el mismo resultado.

46. El OVA también invocó el auto de 6 de septiembre de 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner.<sup>40</sup> Los ciudadanos de la Unión y los nacionales del EEE que se desplazan libremente han de ser protegidos frente a toda extradición a terceros Estados que conlleve el riesgo de que sean sometidos a tratos inhumanos y degradantes, tal como se establece el artículo 19 de la Carta.

47. El OVA, al describir el pronunciamiento recogido en el asunto Schotthöfer, lo considera representativo de un principio absoluto, y señala que Croacia debe confiar en la evaluación realizada por Islandia con respecto a las consecuencias de la extradición. Debe presumirse que los motivos de la concesión de asilo son justificados.<sup>41</sup> Esos motivos no han desaparecido con la concesión de la ciudadanía islandesa a I. N. El OVA observa que la legislación islandesa remite al artículo 15 de la Directiva sobre los requisitos.<sup>42</sup> El OVA sostiene que el artículo 21 TFUE no puede reducir los derechos de libre circulación que de otro modo podrían ejercitarse en virtud de la legislación del EEE, y que en el acervo de la libre circulación no se hace ninguna distinción sobre si una restricción se basa en el Derecho civil, el Derecho penal o el Derecho administrativo.

37 C-182/15, EU:C:2016:330.

38 Grecia también citó otros pronunciamientos como la sentencia de 5 de julio de 2007, Comisión/Bélgica (C-522/04, EU:C:2007:405).

39 Se invocaron, en este sentido, los dos primeros considerandos del Acuerdo EEE.

40 C-473/15, EU:C:2017:633.

41 Aquí el OVA cita la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), apartado 83.

42 Véase la nota 7 anterior.

48. En la vista Islandia se extendió en sus alegaciones acerca de los desplazamientos de I. N. Tomó un vuelo con su esposa y dos hijos desde Islandia a Viena y luego un autobús con destino a Zagreb para pasar unas vacaciones planificadas en las playas croatas.

49. Islandia sostiene que el pronunciamiento recogido en Petruhhin es de aplicación al procedimiento principal, porque el artículo 36 del Acuerdo EEE relativo a los servicios equivale al artículo 56 TFUE y porque en el pronunciamiento del Tribunal de Justicia en el asunto Cowan<sup>43</sup> se estableció que los servicios turísticos son servicios, y sostiene que la Directiva 2004/38 se encuentra incorporada al Derecho del EEE. También se invoca el fallo del Tribunal de la AELC en el asunto Wahl c. Estado islandés,<sup>44</sup> e Islandia argumentó que el artículo 4 del Acuerdo EEE equivale al artículo 18 TFUE.

50. Según Islandia, Croacia estaba obligada a facilitar a Islandia la información necesaria para que Islandia decidiera si debía procesar a I. N. y a continuación a entregarlo con arreglo al Acuerdo sobre el procedimiento de entrega.<sup>45</sup>

51. La concesión de protección internacional por la Dirección de Inmigración de Islandia el 8 de junio de 2015 se hizo sobre la base de un testimonio que se consideró detallado, libre de toda contradicción, claro, coherente, creíble y realista. También se basó en la situación general de los derechos humanos en Rusia en ese momento, según lo señalado en informes de ONG e informes nacionales e internacionales, en la corrupción generalizada de la Administración y del poder judicial y en los porcentajes anormalmente bajos de éxito de las apelaciones penales (1 %). Islandia tenía conocimiento de la notificación roja emitida contra I. N. con respecto al delito que presuntamente había cometido cuando se le concedió protección internacional. Islandia no ha respondido a las peticiones de Rusia acerca del paradero de I. N. Desde 2015, se ha concedido protección internacional a doce nacionales rusos de un total de cuarenta y siete solicitudes. Cuatro de las concedidas lo fueron a I. N. y sus familiares.

52. Islandia sostuvo además en la vista que la observancia de la Carta también es preceptiva en el contexto del EEE,<sup>46</sup> y que debía brindarse protección a I. N. frente a los problemas sistémicos del sistema judicial ruso.<sup>47</sup>

53. Tras preguntársele qué entendía por una solicitud de «salvoconducto», Islandia añadió que el 24 de julio de 2019 la embajada islandesa en Berlín recibió una nota verbal en la que se indicaba que I. N. había sido detenido el mes anterior. El embajador respondió a la nota, con arreglo a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares,<sup>48</sup> indicando que su Gobierno deseaba que el procedimiento fuera tramitado con celeridad y que se concediera salvoconducto lo antes posible. El Acuerdo sobre el procedimiento de entrega no era aplicable en ese momento.<sup>49</sup>

54. Islandia afirmó que podría ser competente para juzgar a I. N. en virtud del artículo 6 del Código Penal islandés, pero que la decisión sobre este asunto corresponde a un fiscal independiente. Como nacional, I. N. no puede ser extraditado desde Islandia, en virtud de la Ley de Extradición islandesa.

43 Sentencia de 2 de febrero de 1989 (C-186/87, EU:C:1989:47).

44 Sentencia de 22 de julio de 2013, E-15/12, Rec. AELC 2013.

45 Véase la nota 8 anterior.

46 Islandia invocó la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

47 Tal como dispone el artículo 47 de la Carta. Sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

48 *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 596, p. 392.

49 Véase la nota 8 anterior. El Acuerdo sobre el procedimiento de entrega entró en vigor el 1 de noviembre de 2019.

55. En la vista, Noruega argumentó que en el Acuerdo EEE no había ninguna disposición equivalente al artículo 21 TFUE. Las disposiciones pertinentes del EEE eran los artículos 4, 28 y 36, pero correspondía únicamente al tribunal remitente decidir cuál de las libertades se aplicaba, si es que se aplicaba alguna, y no se podía presumir que I. N. fuera receptor de servicios (esta también era una cuestión que debía decidir un tribunal croata). Tampoco puede ser pertinente la Directiva 2004/38. No regula las solicitudes de extradición. Los asuntos penales quedan fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo EEE.

56. Noruega señala que su Tribunal Supremo ha pedido al Tribunal de la AELC que revoque su resolución en el asunto Jabbi,<sup>50</sup> en la que dictaminó que la Directiva 2004/38 podía interpretarse en el sentido de que otorgaba derechos idénticos a los que otorga el artículo 21 TFUE, en el fallo pendiente en el asunto Campbell.<sup>51</sup> Noruega considera que Jabbi es incoherente con el artículo 6 del Acuerdo EEE e invita al Tribunal de Justicia a dictaminar que los derechos basados únicamente en el artículo 21 TFUE quedan fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo EEE al no existir una disposición correlativa.

57. Con respecto a la primera cuestión prejudicial, Noruega sostuvo que el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega entre Islandia y Noruega es un tratado internacional ordinario que no forma parte del Derecho del EEE y no puede interpretarse de la misma manera que la Decisión Marco relativa a la ODE.<sup>52</sup> El contexto y el objetivo son diferentes aunque la redacción sea similar. Petruhhin hizo hincapié en el contexto y la finalidad.

58. En Petruhhin se determinó que la desigualdad de trato podía justificarse por la prevención de la impunidad y que las medidas debían ser adecuadas para lograr ese objetivo. Lo que se exige es identificar un medio que sea menos restrictivo de la libre circulación, pero que sea tan eficaz como la extradición para evitar la impunidad.<sup>53</sup>

59. Según Noruega, la Decisión Marco relativa a la ODE permite al tribunal nacional dar prioridad a esa vía, pero el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega no lo hace, ya que tiene un objetivo y un contexto diferentes, y no tiene un objetivo de confianza mutua equivalente a la Decisión Marco relativa a la ODE,<sup>54</sup> ni al objetivo establecido en el apartado 2 del artículo 3 TUE (véase Petruhhin). Petruhhin también se refirió al apartado 2 del artículo 1 de la Decisión Marco relativa a la ODE al otorgarle prioridad, y no hay ninguna disposición similar en el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega, cuya exposición de motivos alude únicamente a la «confianza mutua». El artículo 3 del Acuerdo EEE exige a los Estados contratantes del EEE que faciliten la cooperación, pero carece de los requisitos adicionales del artículo 4 TUE. El apartado 1 del artículo 19 del Acuerdo sobre el procedimiento de entrega exige la evaluación de todas las circunstancias pertinentes, y en particular las del artículo 1 del Acuerdo.

50 Sentencia de 26 de julio de 2016, Jabbi c. Gobierno noruego, E-28/15, Rec. AELC 2016.

51 Campbell c. Gobierno noruego, E-4/19 (pendiente).

52 Véase la nota 34 anterior. Noruega sostuvo que el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega se regía más bien por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), *RTNU*, vol. 1155, p. 443.

53 Noruega cita los apartados 37 y 40 de la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

54 Véase la nota 34 anterior.

60. En cuanto a la segunda cuestión prejudicial, los derechos fundamentales forman parte del Derecho delEEE<sup>55</sup> y el artículo 19 de la Carta prohíbe expulsiones que expongan a condiciones de tratos o penas inhumanos y degradantes.<sup>56</sup> Según aduce Noruega, el tribunal remitente está obligado a evaluar las pruebas del riesgo real de sometimiento a tratos inhumanos y degradantes tras la extradición a Rusia,<sup>57</sup> y está obligado a tener en cuenta la decisión de las autoridades islandesas de conceder el estatuto de refugiado, así como las pruebas en que se basó esa decisión.

61. Croacia afirma que los artículos 28 y 36 del Acuerdo EEE se corresponden con los artículos 45 TFUE y 56 TFUE,<sup>58</sup> señalando que el artículo 21 TFUE incluye a las personas que se desplazan a otros Estados miembros por motivos no relacionados con una actividad económica. El artículo 21 TFUE afecta a los nacionales del EEE, porque la Directiva 2004/38 no se limita a las actividades económicas.

62. Toda vez que I. N. ha ejercido sus derechos de libre circulación, su situación entra en el ámbito de aplicación de los Tratados, en el sentido del artículo 18 TFUE, y de la prohibición de la discriminación por razón de nacionalidad,<sup>59</sup> que se corresponde con el artículo 4 del EEE.

63. Croacia sostiene que, habida cuenta del pronunciamiento recaído en Petruhhin,<sup>60</sup> con el fin de evitar la impunidad y aplicar las medidas que sean menos restrictivas de la libre circulación, deben aplicarse todas las medidas de asistencia mutua y cooperación que ofrece el Derecho penal. Con tal fin, Croacia alude al ámbito de aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en virtud del artículo 6 del Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, que se aplica a Islandia y Noruega.

64. Croacia alude al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.<sup>61</sup> El objetivo fundamental de este Acuerdo reside en la instauración de un espacio de libertad, seguridad y justicia, garantizando la libre circulación de personas, tanto para los ciudadanos de la Unión como para los extranjeros que se encuentren en el territorio de la Unión.

65. El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen prevé el establecimiento de disposiciones fundamentales sobre la asistencia judicial en materia penal (título III, sobre policía y seguridad, capítulo 2) en las que se basa actualmente el desarrollo de la asistencia judicial mutua en materia penal. El acervo de Schengen también incluye el Sistema de Información de Schengen.<sup>62</sup>

55 Noruega citó la sentencia del Tribunal de la AELC de 19 de abril de 2016, *Holship Norge AS c. Norsk Transportarbeiderforbund*, E-14/15, Rec. AELC 2016, apartado 123.

56 Sentencia de 6 de septiembre de 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630), apartado 62.

57 *Ibidem*, apartados 58 y 62.

58 Croacia cita las sentencias de 11 de septiembre de 2007, *Comisión/Alemania* (C-318/05, EU:C:2007:495), apartado 32 y jurisprudencia citada, y de 21 de diciembre de 2016, *Comisión/Portugal* (C-503/14, EU:C:2016:979), apartados 35 y 70.

59 Croacia cita la sentencia de 2 de febrero de 1989, *Cowan* (186/87, EU:C:1989:47), apartados 17 a 19.

60 Sentencia de 6 de septiembre de 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630).

61 Véase la nota 16 anterior.

62 Este consta de tres Reglamentos: Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo a la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular (*DO 2018, L 312, p. 1*); Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006 (*DO 2018, L 312, p. 14*); y Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n.º 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión (*DO 2018, L 312, p. 56*).

66. En consecuencia, Croacia sostiene que se debe dar prioridad al intercambio de información con el Estado Miembro del que sea nacional la persona en cuestión, con vistas a dar a ese Estado Miembro la posibilidad de procesar a la persona, en la medida en que sea competente, por actos cometidos fuera del territorio nacional, y emitir una orden de detención de conformidad con el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega.

67. Por último, Croacia sostiene que el principio de no devolución y de evitar que la persona se pueda ver sometida a tratos inhumanos y degradantes es el principio fundamental del Derecho internacional de los refugiados. Si I. N. solicitara asilo en Croacia, se le denegaría de acuerdo con el artículo 43, apartado 1, de la Ley croata sobre Protección Internacional, porque ha sido concedida protección internacional por parte de un Estado miembro del EEE.

68. Croacia señala que Islandia aplica el Reglamento Dublín III<sup>63</sup> y participa en Eurodac.<sup>64</sup> Así, arguye Croacia, puede aceptarse que Islandia respeta las normas de la Unión en materia de asilo y protección internacional. En 2014 Islandia celebró un acuerdo con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo<sup>65</sup> sobre las modalidades de su participación.<sup>66</sup>

69. Por lo tanto, sostiene Croacia, aunque actualmente no existe un sistema en todo el EEE para el reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de asilo, el marco jurídico viene definido por el Sistema Europeo Común de Asilo, y las condiciones para el asilo en cada país son uniformes.

70. A diferencia de Croacia, la Comisión adopta la posición de que la condición de Islandia como parte del Acuerdo EEE es más pertinente que su pertenencia al espacio Schengen para la resolución de la controversia. La Comisión señala que ciertas disposiciones del Acuerdo EEE conducen al mismo resultado que el producido en Petruhhin. En la vista la Comisión reconoció que había piezas del rompecabezas de Petruhhin que faltaban en el procedimiento principal, como el hecho de que I. N. no es ciudadano de la Unión, pero que esas piezas podrían compensarse con otras disposiciones del Acuerdo EEE.

71. La Comisión recuerda que, a tenor del artículo 1 del Acuerdo EEE, su objetivo es «promover un reforzamiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes, en igualdad de condiciones de competencia y en observancia de unas normas comunes, con miras a crear un [EEE] homogéneo».

72. La Comisión toma nota de la Declaración Conjunta de las Partes contratantes adjunta a la Decisión del Comité Mixto del EEE n.º 158/2007 por la que se incorpora al Acuerdo la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,<sup>67</sup> mediante la que se integra la Directiva 2004/38 en la legislación de los Estados del EEE. En ella se afirma, entre otros extremos, que el concepto de ciudadanía de la Unión no tiene equivalencia en el Derecho del EEE y que el Acuerdo EEE no proporciona un fundamento jurídico para los derechos políticos de los nacionales del EEE.

73. Sin embargo, todos los derechos y libertades de la Directiva 2004/38 están integrados en el Derecho del EEE. Con sujeción a ciertos requisitos, los nacionales del EEE tienen derecho a circular en el EEE y a permanecer hasta tres meses en un Estado contratante del EEE y, con sujeción a ciertos requisitos, sin discriminación, aunque no desarrollen actividades económicas.<sup>68</sup> Según la Comisión,

63 Véase la nota 6 anterior.

64 Véase la nota 7 anterior.

65 Véase la nota 7 anterior.

66 Croacia se remite a la Decisión 2014/194/UE del Consejo, de 11 de febrero de 2014, relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia sobre las modalidades de su participación en la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (DO 2014, L 106, p. 2).

67 Véase la nota 30 anterior.

68 La Comisión cita los artículos 4 a 7 de la Directiva 2004/38 y los apartados 78 y 79 de la sentencia del Tribunal de la AELC de 22 de julio de 2013, Wahl, E-15/12, Rec. AELC 2013.

corresponde al tribunal remitente decidir si la situación de I. N. entra en el ámbito de aplicación material de los artículos 28 o 36 del Acuerdo EEE y de la Directiva 2004/38, señalando que I. N. puede haber aprovechado su derecho a recibir servicios como turista.<sup>69</sup> La Comisión señala que, en todo caso, I. N. entra en el ámbito de aplicación del Acuerdo EEE en virtud del hecho de que partió de Islandia para ir a Croacia. Por lo tanto, tiene derecho a protección contra la discriminación (artículo 4 del Acuerdo EEE y artículo 18 TFUE).

74. Según la Comisión, el fallo del Tribunal en el caso Petruhhin se fundamentó esencialmente no en la noción abstracta de ciudadanía, sino en los derechos de libre circulación y en el artículo 18 TFUE. La Comisión sostiene además que, en el fallo en el asunto Piscioti,<sup>70</sup> el punto de partida para la puesta en marcha del mecanismo expuesto en la sentencia del asunto Petruhhin fue la existencia de discriminación en virtud del artículo 18 TFUE, que se corresponde con el artículo 4 del Acuerdo EEE.

75. La Comisión sostiene que resulta útil comparar la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto O. y B.<sup>71</sup> con la del Tribunal de la AELC en el asunto Jabbi.<sup>72</sup> En O. y B. el Tribunal de Justicia dedujo del artículo 21 TFUE un derecho de permanencia, derivado a favor de un nacional de un tercer Estado que es familiar de un ciudadano de la Unión en el Estado miembro de origen de este último. En Jabbi, el Tribunal de la AELC llegó a la misma conclusión al aplicar la Directiva 2004/38 a los nacionales del EEE que no desarrollan actividades económicas, a pesar de que el Tribunal de Justicia en O. y B. se negó a aplicar la Directiva 2004/38 de esa manera.

76. La Comisión señala que el Acuerdo EEE reconoce la «relación privilegiada entre las Comunidades Europeas, sus Estados miembros y los Estados [miembros] de la AELC», basada en la «proximidad, los valores comunes duraderos»,<sup>73</sup> basada en «normas comunes»,<sup>74</sup> y cuyo objetivo para las partes contratantes es «alcanzar y mantener una interpretación y una aplicación uniformes del presente Acuerdo y de las disposiciones de la legislación comunitaria sustancialmente reproducidas» en el ámbito del EEE, así como «alcanzar una igualdad de trato de las personas y de los operadores económicos en lo que respecta a las cuatro libertades». Los artículos 105 y 106 del Acuerdo EEE establecen el objetivo de la interpretación uniforme.<sup>76</sup>

77. Por consiguiente, la Comisión concluye que deben seguirse los principios de Petruhhin, argumentando que las autoridades de Islandia tienen a su disposición un instrumento que es equivalente a la Orden de Detención Europea,<sup>77</sup> a saber, el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega. La Comisión llega a la conclusión de que las autoridades croatas deben informar a Islandia acerca de la recepción de la solicitud de extradición de Rusia, para que pueda solicitar la entrega de esta persona, en la medida en que Islandia esté en condiciones de incoar un procedimiento penal con respecto a su nacional al amparo del Acuerdo sobre el procedimiento de entrega. Croacia debe dar prioridad a esta solicitud.<sup>78</sup> Una vez recibida, Croacia está obligada a conducir a I. N. a Islandia.

69 En este punto, la Comisión cita las sentencias de 2 de febrero de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), apartados 14 a 17, y de 25 de abril de 2012, Granville, E-13/11, Rec. AELC 2012, apartado 37.

70 Sentencia de 10 de abril de 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

71 Sentencia de 12 de marzo de 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135).

72 Sentencia del Tribunal de la AELC de 26 de julio de 2016, Jabbi c. Gobierno noruego, E-28/15, Rec. AELC 2016, apartados 66 a 77. La Comisión también cita la sentencia del Tribunal de la AELC de 24 de noviembre de 2014, Islandia c. Gunnarsson, E-27/13, apartados 79 a 82.

73 Segundo considerando del Acuerdo EEE.

74 Cuarto considerando.

75 Decimoquinto considerando.

76 Sentencia del Tribunal de la AELC, de 26 de julio de 2017, Jabbi c. Gobierno noruego, E-28/15, Rec. AELC 2017, apartados 68 y 70.

77 Véase la nota 34 anterior.

78 Aquí la Comisión cita las sentencias de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), apartado 49, y de 10 de abril de 2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222).

## IV. Análisis

### A. Identificación de los elementos clave de la controversia en un sistema jurídico de varios niveles

78. Como punto de partida, conviene subrayar que hay siete sistemas jurídicos en juego en el procedimiento principal: tres sistemas jurídicos nacionales (los de Islandia, Croacia y Rusia) y tres transnacionales (la Unión Europea, el Consejo de Europa y el Espacio Económico Europeo), junto con los instrumentos jurídicos universales del sistema de Derecho internacional público, como la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados.<sup>79</sup> Estos sistemas se superponen en una serie de círculos concéntricos, sin que ninguno tenga hegemonía sobre los demás, salvo en la circunstancia excepcional de que alguno de ellos, pero no Rusia o Islandia, conculque la primacía, la unidad y la eficacia del Derecho de la Unión.<sup>80</sup>

79. Sin embargo, en el procedimiento principal no se plantea directamente ninguna cuestión de este tipo. Así pues, el ordenamiento jurídico supranacional, como ordenamiento constitucional adicional (según lo define la Unión), no es jerárquicamente superior ni inferior al tribunal remitente,<sup>81</sup> ni a ninguno de los otros ordenamientos jurídicos superpuestos. Funcionan como sinergias que se influyen entre sí.<sup>82</sup>

80. En resumen, al ordenar estos sistemas jurídicos (los múltiples ordenamientos jurídicos que constituyen el marco jurídico en este caso), cada uno de los sistemas es interjerárquico pero no forma ninguna entidad intrajerárquica.

81. Así pues, la primera tarea a la que se enfrenta el Tribunal de Justicia consiste en identificar las reglas normativas que le permitan responder a las preguntas planteadas en el contexto de lo que se ha descrito como cooperación en múltiples niveles de los tribunales constitucionales europeos,<sup>83</sup> a saber, este Tribunal de Justicia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, en este caso, el Tribunal Supremo de Croacia.<sup>84</sup> En efecto, en el procedimiento principal, este trío se ha convertido en un cuarteto, dada la pertinencia del papel del Tribunal de la AELC y su jurisprudencia para la resolución de la controversia.

82. Si bien no existe ninguna disposición expresa en el TFUE que se corresponda con el artículo 6 del Acuerdo EEE,<sup>85</sup> el Tribunal de Justicia ha sostenido, tras señalar que una de las principales finalidades del EEE era extender el mercado interior establecido en la Unión a los Estados contratantes de la AELC, que varias estipulaciones del Acuerdo EEE tienen por objeto «garantizar que este se interprete de la manera más uniforme posible en todo el EEE [...] En este marco, corresponde al Tribunal de

79 Véase la nota 10 anterior.

80 Véase la sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), en particular los apartados 58 y 59. Véase más recientemente la sentencia de 29 de julio de 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625), apartado 21.

81 Pernice, I.: «Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe», *European Constitutional Law Review*, 11 (2015), pp. 541 y 544 a 545.

82 Véase Lenaerts, K.: «The European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union: Creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection», *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1 (2018), p. 9, y discurso pronunciado por el mismo autor sobre el tema en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sofía el 23 de marzo de 2018.

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

84 Sobre los tribunales constitucionales de los Estados miembros en este paradigma, véase Popelier, P., Mazmanyan, A., y Vandenbruwaene, W. (eds.): *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, Intersentia, 2013.

85 En la primera versión del Acuerdo EEE figuraba una estipulación de ese tipo (artículo 104, apartado 1). Sin embargo, en el Dictamen emitido con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado CEE - Proyecto de Acuerdo entre la Comunidad, por una parte, y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, por otra parte, sobre la creación del Espacio Económico Europeo (dictamen 1/91, EU:C:1991:490), el Tribunal de Justicia declaró que esa estipulación era incompatible con el Derecho de la Unión. Véase Baudenbacher, C.: «The EFTA Court: Structure and Tasks», *The Handbook of EEA Law*, Springer, 2016, pp. 179 y 188.

Justicia velar por que las disposiciones del Acuerdo EEE que sean fundamentalmente idénticas a las del Tratado se interpreten de manera uniforme dentro de los Estados miembros». <sup>86</sup> Este llamado principio de homogeneidad refuerza el lugar del EEE en el ordenamiento constitucional de múltiples niveles que estamos analizando. <sup>87</sup>

83. Los elementos clave de la controversia que debe resolverse son los siguientes: 1) el alcance del derecho a circular y recibir servicios y la prohibición de discriminación por motivos de nacionalidad, consagrados tanto por el TFUE (artículos 56 TFUE y 18 TFUE) <sup>88</sup> como por el Acuerdo EEE (artículos 36 y 4); 2) la justificación objetiva de una clara restricción de ese derecho; 3) las normas y los hechos pertinentes para la justificación objetiva en las circunstancias del procedimiento principal, incluidos las normas que emanan del Sistema Europeo Común de Asilo, el papel de la confianza mutua y el acuerdo internacional que constituye el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega; 4) la salvaguarda del derecho fundamental de I. N. a no ser sometido a tratos inhumanos y degradantes o a una flagrante denegación de justicia, que está protegido por los artículos 6 y 13 del CEDH y los artículos 4, 19 y 47 de la Carta. <sup>89</sup>

## **B. Especificación de las normas pertinentes**

### *1. Libertad para recibir servicios*

#### *a) Artículos 36 y 4 del Acuerdo EEE*

84. En cuanto a la identificación de la norma, sobre la base del material presentado al Tribunal de Justicia en la vista en relación con las actividades de I. N. al entrar en territorio croata, a saber, la de estar de vacaciones (punto 48 anterior), puede concluirse que era destinatario de servicios en virtud del artículo 36 del Acuerdo EEE, relativo a la libre circulación de servicios. El Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 36 del Acuerdo «es análogo al artículo 56 TFUE», por lo que una restricción del artículo 56 TFUE «debe considerarse, en principio, igualmente contraria a dicho artículo 36». <sup>90</sup> El Tribunal de Justicia también ha declarado que el artículo 4 del Acuerdo EEE es prácticamente idéntico en su redacción al artículo 18 TFUE, por lo que ambos artículos «deben interpretarse de manera uniforme». <sup>91</sup> Cabe recordar que I. N. ha sido discriminado por razón de su nacionalidad en lo que respecta a la protección contra la extradición mientras recibía servicios turísticos.

<sup>86</sup> Sentencia de 23 de septiembre de 2003, *Ospelt y Schlössle Weissenberg* (C-452/01, EU:C:2003:493), apartado 29. Véanse más recientemente, por ejemplo, las sentencias de 20 de octubre de 2011, *Comisión/Alemania* (C-284/09, EU:C:2011:670), apartado 95; de 19 de julio de 2012, *A* (C-48/11, EU:C:2012:485), apartado 22; y de 11 de septiembre de 2014, *Essent Belgium* (C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192), apartado 72 y jurisprudencia citada. En cuanto al Tribunal General, véase la sentencia de 22 de enero de 1997, *Opel Austria/Consejo* (T-115/94, EU:T:1997:3).

<sup>87</sup> La ausencia de jerarquía entre las esferas superpuestas se pone de manifiesto en los comentarios según los cuales el Tribunal de la AELC concede más peso al derecho a un juicio justo en virtud del artículo 6 del CEDH que este Tribunal de Justicia. Véase, por ejemplo, Baudenbacher, B.: «The EFTA Court and the Court of Justice of the European Union: Coming in Parts But Winning Minds», *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, T.M.C. Asser Press (2013), pp. 183 y 198, que cita un comentario en un blog por É. Barbier de la Serre sobre las sentencias de 8 de diciembre de 2011, *KME Germany y otros/Comisión* (C-272/09 P, EU:C:2011:810), y *Chlakov/Comisión* (C-386/10 P, EU:C:2011:815).

<sup>88</sup> El artículo 45 de la Carta también protege los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea a circular y residir libremente en la Unión.

<sup>89</sup> Otra norma europea pertinente es el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal (STE n.º 030), que entró en vigor el 12 de junio de 1962. Rusia ha ratificado dicho Convenio, así como el Segundo Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal (STE n.º 182), que entró en vigor con respecto a Rusia el 1 de enero de 2020. Bajo los auspicios del Consejo de Europa existe también un Convenio Europeo sobre el Traslado de Personas Condenadas (STE n.º 112).

<sup>90</sup> Sentencia de 11 de diciembre de 2014, *Comisión/España* (C-678/11, EU:C:2014:2434), apartado 66. Véase también, por ejemplo, la sentencia de 6 de octubre de 2009, *Comisión/España* (C-153/08, EU:C:2009:618), apartado 48: «como las estipulaciones del artículo 36 del Acuerdo EEE tienen el mismo alcance jurídico que las disposiciones, sustancialmente idénticas, del artículo 49 CE» (actualmente artículo 56 TFUE), las conclusiones a las que se llegue con respecto al artículo 49 CE, incluidas las justificaciones de la discriminación, podrían ser «aplicables, *mutatis mutandis*».

<sup>91</sup> Sentencia de 11 de septiembre de 2014, *Essent Belgium* (C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192), apartado 123, en relación con el apartado 72. El Tribunal de Justicia se remitió a las sentencias de 1 de abril de 2004, *Bellio F.lli*, (C-286/02, EU:C:2004:212), apartados 34 y 35, y de 10 de abril de 2008, *Comisión/Portugal* (C-265/06, EU:C:2008:210), apartado 30.

85. Es importante señalar que el Tribunal de la AELC ha aplicado el fallo de este Tribunal de Justicia en *Cowan*,<sup>92</sup> al establecer el derecho a recibir servicios,<sup>93</sup> y que la prohibición de la discriminación por nacionalidad surgió en ese contexto. Esto se puede trasladar al procedimiento principal, en el que este derecho se somete a la consideración de este Tribunal de Justicia y no del Tribunal de la AELC.

86. De hecho, la restricción de los derechos de I. N. a recibir servicios turísticos fue mucho más severa (privación de libertad ordenada por un tribunal penal con miras a la extradición durante unas vacaciones) que la restricción que se planteó en el fallo del caso *Cowan*.<sup>94</sup> Este asunto se refería a la exclusión de la participación en un fondo para asegurar la indemnización por una agresión violenta durante unas vacaciones, pero que se produjo después de estas.

87. Además, como argumentó el OVA en la vista, el hecho de que la restricción se produjera en el contexto de la aplicación del Derecho penal no tiene ninguna consecuencia (punto 47 anterior), dado que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no conoce distinción alguna entre las restricciones basadas en el Derecho civil, administrativo o penal. A esto cabe añadir que, antes de la entrada en vigor del Acuerdo EEE, se estableció que las normas de Derecho penal podían crear restricciones a la libre circulación,<sup>95</sup> y que la prohibición de la discriminación por razón de nacionalidad ya había sido aplicada por el Tribunal de Justicia en el marco de causas penales.<sup>96</sup>

88. Para mayor exhaustividad, añado que, contrariamente a lo alegado por Noruega en la vista (punto 55 anterior), no existe un monopolio sobre la identificación de qué libertad está en cuestión en un asunto concreto examinado por los tribunales de los Estados miembros y que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este debe proporcionar al tribunal remitente toda la información necesaria sobre la legislación de la Unión para que pueda resolver la controversia que se le presenta.<sup>97</sup>

89. Por lo tanto, me remitiré a los artículos 36 y 4 del Acuerdo EEE para dar respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas (véase el punto 124).

*b) El artículo 21 TFUE es irrelevante para el procedimiento principal*

90. Una vez que se han identificado los artículos 36 y 4 del Acuerdo EEE como las principales normas aplicables, es posible dejar de lado el debate sobre si los derechos otorgados a los ciudadanos de la Unión en virtud del artículo 21 TFUE se pueden transponer o no a los nacionales del EEE, a pesar del análisis de estas cuestiones en las observaciones presentadas.<sup>98</sup> Como señaló el agente del OVA en la vista, el artículo 21 TFUE no puede tener por efecto reducir los derechos de libre circulación que ya están disponibles en el marco del Acuerdo EEE (punto 47 anterior).

92 Sentencia de 2 de febrero de 1989 (186/87, EU:C:1989:47).

93 Sentencia del Tribunal de la AELC de 25 de abril de 2002, *Granville*, E-13/11, Rec. AELC 2002, apartado 37.

94 Sentencia de 2 de febrero de 1989 (186/87, EU:C:1989:47).

95 Sentencia de 24 de noviembre de 1993, *Keck y Mithouard* (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905).

96 Por ejemplo, sentencia de 10 de julio de 1984, *Kirk* (63/83, EU:C:1984:255).

97 Véase, por ejemplo, recientemente, la sentencia de 8 de mayo de 2019, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego* (C-566/17, EU:C:2019:390), apartado 44.

98 Véanse los puntos 38, 40, 55, 56, 61 y 75 de las presentes conclusiones.

91. Cualquiera que sea la situación de los derechos del artículo 21 TFUE conforme a la legislación de la AELC, cuestión que será examinada nuevamente en breve<sup>99</sup> por el Tribunal de la AELC (véase el punto 56 anterior), no tiene ninguna incidencia sobre el resultado del procedimiento principal.<sup>100</sup> Baste decir aquí que el escepticismo sobre la pertinencia de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal de Justicia exclusivamente sobre la base del artículo 21 TFUE, una muestra de la cual es mencionada por la Comisión en el punto 75 anterior, parece estar justificada, dado que el artículo 21 TFUE se incorporó a los Tratados mediante el Tratado de Lisboa de 2007, mucho después de la entrada en vigor del Acuerdo EEE el 1 de enero de 1994.<sup>101</sup>

## 2. Justificación objetiva

*a) La prevención de la impunidad es una justificación objetiva para restringir la libertad de recibir servicios*

92. El derecho a la libre circulación de los servicios turísticos está sujeto a una justificación objetiva conforme al Derecho del EEE,<sup>102</sup> al igual que lo está con arreglo al artículo 56 TFUE. ¿Puede Croacia esgrimir la prevención de la impunidad como justificación objetiva para restringir los derechos a la libre circulación que el artículo 36 del Acuerdo EEE concede a I. N., deteniéndolo con miras a su extradición, cuando no se da el mismo trato a los nacionales croatas?

93. Es solo aquí cuando la doctrina recogida en Petruhhin<sup>103</sup> comienza a ser pertinente para el procedimiento principal, aunque parece haber sido un elemento clave del procedimiento ante los tribunales croatas, y por lo tanto llegó a influir, tal vez de manera desmesurada, sobre el contenido de los autos del asunto.

94. El Tribunal de Justicia declaró en Petruhhin, con respecto a la prevención del riesgo de impunidad de una persona que ha cometido un delito, que, en principio, «debe considerarse que tal objetivo presenta un carácter legítimo en el Derecho de la Unión»,<sup>104</sup> y esta aprobación de principio de la prevención del riesgo de impunidad para justificar la restricción de la libre circulación se repitió en los fallos posteriores en los asuntos Pisciotti<sup>105</sup> y Raugevicius.<sup>106</sup>

99 Véase, para comenzar, la sentencia del Tribunal de la AELC de 26 de julio de 2016, Jabbi c. Gobierno noruego, E-28/15, Rec. AELC 2016. I. N. no ha planteado ninguna objeción específica basada en la Directiva 2004/38, como la conculcación de un derecho de entrada en virtud del artículo 5 de esa Directiva, que se consideró en la sentencia del Tribunal de la AELC de 22 de julio de 2013, Wahl, E-15/12, Rec. AELC 2013. Así las cosas, no analizaré más la Directiva 2004/38, aparte de observar que, como medida de Derecho secundario, debe interpretarse de conformidad con la medida primaria que es el artículo 36 del Acuerdo EEE. Véase la sentencia del Tribunal de la AELC de 23 de enero de 2012, STX Norway Offshore AS y otros c. Estado noruego, E-2/11, Rec. AELC 2012, apartado 34.

100 También puede dejarse de lado el actual debate sobre si la ciudadanía puede desvincularse de la nacionalidad de los Estados Miembros. Véase, por ejemplo, Nic Shuibhine, N.: «The Territory of the Union in EU citizenship Law: Charting a Route from Parallel to Integrated Narratives», *Yearbook of European Law*, 1 (2019).

101 Aquí tengo presente la distinción prevista en el Derecho del EEE entre las sentencias del Tribunal de Justicia dictadas antes de la fecha del Acuerdo EEE, que se aplican a las disposiciones del Acuerdo EEE que son «idénticas en sustancia a las normas correspondientes del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea» (artículo 6 del Acuerdo EEE), y las resoluciones del Tribunal de Justicia dictadas después de la fecha de la firma del Acuerdo EEE. El Órgano de Vigilancia de la AELC y el Tribunal de la AELC solo están obligados a «tener debidamente en cuenta los principios establecidos en las resoluciones pertinentes» del Tribunal de Justicia [apartado 2 del artículo 3 del Acuerdo entre los Estados de la AELC por el que instituyen un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia (DO 1994 L 344, p. 3)].

102 Sentencia del Tribunal de la AELC de 19 de abril de 2016, Holship Norge AS c. Norsk Transportarbeiderforbund, E-14/15, Rec. AELC 2016, apartado 121.

103 Sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

104 *Ibidem*, apartado 37.

105 Sentencia de 10 de abril de 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222), apartado 47.

106 Sentencia de 13 de noviembre de 2018 (C-247/17, EU:C:2018:898), apartado 32. El Tribunal de Justicia también ha advertido del riesgo de impunidad al elaborar su jurisprudencia sobre las restricciones a la aplicación de la Orden de Detención Europea y el riesgo de sometimiento a tratos o penas inhumanos o degradantes. Véase la sentencia de 25 de julio de 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Condiciones de reclusión en Hungría) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589), apartados 85 y 86.

95. El imperativo de homogeneidad entre el Derecho del EEE y el de la Unión parecería obligar a responder que Croacia tiene autoridad para aducir la prevención del riesgo de impunidad al detener y extraditar a I. N. Habida cuenta de que las restricciones a la libre circulación pueden fundamentarse en el Derecho penal, sería ilógico impedir que un Estado miembro aduzca consideraciones de igual origen en la aplicación del Derecho penal para justificarlas.

96. Sin embargo, se trata de una cuestión distinta de la de si, teniendo en cuenta todas las circunstancias del procedimiento principal, los actos de las autoridades croatas hasta la fecha «pueden estar justificadas por consideraciones objetivas [...] necesarias para la protección de los intereses que pretenden asegurar y solo si dichos objetivos no puedan alcanzarse con medidas menos restrictivas».<sup>107</sup>

*b) La falta de confianza mutua en el Derecho del EEE no es un obstáculo para la aplicación del procedimiento conforme a la doctrina Petruhhin*

97. En primer lugar, estoy de acuerdo con los argumentos planteados por Noruega en la vista en el sentido de que el principio de confianza mutua, tal como ha evolucionado en la Unión Europea desde el Tratado de Lisboa de 2007, no tiene aplicación en el Derecho del EEE. Sin perjuicio del carácter *sui generis* del sistema jurídico del EEE, sin perjuicio de la proximidad de las relaciones entre los Estados miembros de la AELC y los de la Unión descritas por el OVA en el punto 44 anterior y sin perjuicio de las disposiciones del Acuerdo EEE a las que se refiere la Comisión en el punto 76 anterior sobre la relación privilegiada del EEE con la Unión, hay que señalar que la confianza mutua antes del Tratado de Lisboa estaba, en términos relativos, aún en ciernes.<sup>108</sup> Como señala Noruega en el punto 59 anterior, el artículo 3 TUE, apartado 2, no tiene contrapartida en el Acuerdo EEE.

98. Disiento, sin embargo, de Noruega cuando sostiene que, dado que el Tribunal de Justicia en Petruhhin adujo el recurso a una Orden de Detención Europea como alternativa a la extradición menos restrictiva de la libre circulación, el Tribunal de Justicia pretendía declarar que el recurso a una Orden de Detención Europea es la *única* alternativa aceptable que puede esgrimir un acusado cuando un Estado miembro invoca la evitación de la impunidad como una limitación justificada a la libre circulación.

99. Prueba de ello es la doctrina del asunto Piscioti, en la que, a diferencia de Petruhhin, no se hizo referencia a las disposiciones de la Decisión Marco relativa a la ODE<sup>109</sup> con respecto a la cooperación mutua (compárense los argumentos de Noruega reproducidos anteriormente en los puntos 57 a 59). En Piscioti se hizo hincapié más bien en la disponibilidad de un mecanismo mediante el cual el acusado pueda ser efectivamente procesado. El Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que es preciso dar prioridad al intercambio de información con el Estado miembro del que el interesado es nacional para dar, en su caso, a las autoridades de este Estado miembro la oportunidad de emitir una orden de detención europea *con vistas a tal procesamiento*. Por consiguiente, cuando un Estado miembro al que se ha desplazado un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, recibe una solicitud de extradición de un Estado tercero con el que el primer Estado miembro ha celebrado un acuerdo de extradición, debe informar al Estado miembro del que dicho ciudadano es nacional y, en su caso, a solicitud de este último Estado miembro, entregarle a este ciudadano, con arreglo a las disposiciones de la Decisión Marco 2002/584, *siempre que este Estado miembro tenga competencia, conforme a su Derecho*

<sup>107</sup> Sentencia de 10 de abril de 2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222), apartado 48 y jurisprudencia citada.

<sup>108</sup> Para una introducción, véase Brouwer, E.: «Mutual Trust and the Dublin Regulation: the Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof», *Utrecht Law Review*, 9 (2013), p. 135.

<sup>109</sup> Esto se aplica igualmente a la sentencia de 13 de noviembre de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898), que se refería a una solicitud de un tercer Estado para la ejecución de una pena privativa de libertad contra un ciudadano de la Unión que había ejercido sus derechos de libre circulación.

*nacional, para procesar a esta persona por hechos cometidos fuera de su territorio nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartados 48 y 50).»<sup>110</sup>*

100. Por lo tanto, considero que el fallo hacía hincapié en la disponibilidad de una alternativa que ofrezca garantías contra la impunidad en idéntica o similar medida que la extradición. Examinaré si las medidas adoptadas por Islandia hasta la fecha cumplen este criterio en los puntos 119 a 123 posteriores.

*c) Confianza mutua y Sistema Europeo Común de Asilo*

101. Aunque admito que, de conformidad con el acuerdo de adhesión de Croacia a la Unión Europea, su participación en el acervo de Schengen es solo parcial (punto 15 anterior),<sup>111</sup> Croacia participa en el Sistema Europeo Común de Asilo. Croacia no solo participa en el Reglamento Dublín III<sup>112</sup> (las consecuencias de lo cual fueron consideradas por el Tribunal de Justicia en su fallo en el asunto A. S.)<sup>113</sup> y en el Reglamento Eurodac,<sup>114</sup> sino que ha ejecutado y aplica regularmente la Directiva sobre los requisitos,<sup>115</sup> la Directiva de procedimientos<sup>116</sup> y la Directiva sobre acogida.<sup>117</sup> Por lo tanto, está vinculada por el artículo 80 TFUE, a tenor del cual la aplicación de la Política Europea Común de Asilo «se regirá por el principio de solidaridad».

102. Los amplios parámetros que sustentan la participación en Dublín III, *tanto para* los Estados miembros *como para* los Estados asociados de Schengen (como es Islandia), fueron estudiados por la Abogada General Sharpston en sus conclusiones presentadas en los asuntos A. S. y Jafari.<sup>118</sup> Ella observó lo siguiente:

«El SECA se concibió en un contexto en el que cabía suponer razonablemente que *todos* los Estados que participasen en él, *ya fuesen Estados miembros o terceros Estados*, respetarían los derechos fundamentales, incluidos los que se basan en la Convención de Ginebra y en el Protocolo de 1967, así como en el CEDH [...] y que los Estados miembros podían otorgarse pues confianza mutua a este respecto [...] “Precisamente sobre la base de este principio de confianza mutua, el legislador de la Unión adoptó el [Reglamento Dublín II], con objeto de racionalizar la tramitación de las solicitudes de asilo y de evitar la obstrucción del sistema debido a la obligación de las autoridades de los Estados de tramitar solicitudes múltiples presentadas por un mismo solicitante, de incrementar la seguridad jurídica en lo que atañe a la determinación del Estado responsable de la tramitación de la solicitud de asilo y de evitar así la búsqueda del foro judicial más favorable (‘forum shopping’), todo ello con el objetivo principal de acelerar la tramitación de las solicitudes en interés tanto de los solicitantes de asilo como de los Estados participantes”. [...] Esas cuestiones constituyen el núcleo del concepto “espacio de libertad, seguridad y justicia” [...] y, más concretamente, del SECA, basado en la confianza mutua y en una presunción del respeto, por parte de los demás Estados miembros, del Derecho de la Unión, en particular de los [derechos] fundamentales.»<sup>119</sup>

110 El subrayado es mío. Sentencia de 10 de abril de 2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222), apartado 51.

111 Esto podría cambiar pronto. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la verificación de la plena aplicación del acervo de Schengen por parte de Croacia, COM(2019) 497 final.

112 Véase la nota 5 anterior.

113 Sentencia de 26 de julio de 2017, A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585).

114 Véase la nota 7 anterior.

115 Véase la nota 7 anterior.

116 Véase la nota 7 anterior.

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

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

119 El subrayado es mío. *Ibidem*, punto 123. La Abogada General aludió a los considerandos 2, 3, 19 y 39 del Reglamento Dublín III y a las sentencias de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865); de 6 de junio de 2013, MA y otros (C-648/11, EU:C:2013:367); y de 10 de diciembre de 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813). El texto citado internamente es de la sentencia del asunto Abdullahi, apartado 53.

103. En cuanto a Islandia, en 2001 la Comunidad Europea, tal como era entonces, celebró un Acuerdo con Noruega e Islandia relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar una petición de asilo presentada en Islandia o Noruega.<sup>120</sup> En consecuencia, como señaló Croacia en el punto 68 anterior, Islandia participa en Dublín III y en Eurodac,<sup>121</sup> y participa en la Oficina Europea de Apoyo al Asilo por medio de un acuerdo internacional, mientras que el OVA también sostuvo en el punto 47 anterior que el Derecho islandés remite al artículo 15 de la Directiva sobre los requisitos.

104. Esos factores, combinados con la participación más amplia de Islandia en el acervo de Schengen como Estado asociado de Schengen,<sup>122</sup> vinculan a Croacia e Islandia a una obligación de confianza mutua con respecto a las decisiones adoptadas en el ámbito de la Política Europea Común de Asilo y, en particular, del Reglamento Dublín III.

105. Cabe subrayar que la confianza mutua no se limita en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la confianza en el respeto de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y en la correcta aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.<sup>123</sup> Se extiende al Derecho de la Unión de manera más general,<sup>124</sup> presuponiendo así que el Reglamento Dublín III se ha aplicado correctamente en Islandia, o, como arguyó el OVA (punto 47 anterior), debe presumirse que la determinación de asilo de Islandia fue acertada, ya que se consideraba a sí misma el Estado participante responsable en virtud del capítulo III del Reglamento de Dublín y, de hecho, defendió la decisión en la vista (punto 51 anterior). Este enfoque también es coherente con las prioridades y los imperativos organizativos de Dublín III, como explicó la Abogada General Sharpston en sus conclusiones citadas en el punto 102 anterior (racionalización del tratamiento de las solicitudes de asilo; evitación de obstrucciones; fomento de la seguridad jurídica; evitación del «forum shopping»).

106. De hecho, hasta la fecha, el Tribunal de Justicia solo ha atenuado la operatividad de la confianza mutua en el contexto del Reglamento Dublín III con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo.<sup>125</sup> Sería axiomático si la confianza mutua pudiera rebajarse en virtud de Dublín III con el resultado de que se les privara de ellos.

107. Esto significa que Croacia está en lo cierto cuando argumenta en el punto 68 anterior que debe aceptarse que Islandia respeta las normas de la Unión en materia de asilo y protección internacional, y que todos los mecanismos de cooperación operativos entre los dos Estados se aplican al tratar el caso de I. N.<sup>126</sup> La confianza mutua en el contexto del Sistema Europeo Común de Asilo es el *género* de confianza mutua que debe tenerse en cuenta al evaluar la respuesta de Croacia a las solicitudes de

120 Decisión 2001/258/CE del Consejo (DO 2001, L 93, p. 38). Véase también el Acuerdo (al que se hace referencia en la nota 6 anterior), concretamente en su artículo 1.

121 Véanse las notas 6 y 7 anteriores, respectivamente.

122 Esto se prescribe, principalmente, en el Acuerdo de Asociación de Schengen (nota 4 anterior), e incluye, por ejemplo, el Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (nota 21 anterior) y, salvo excepciones, el Convenio firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo y el Reino de los Países Bajos, de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (nota 16 anterior); el Reglamento (CE) n.º 574/1999 del Consejo, de 12 de marzo de 1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (DO 1999, L 72, p. 2) [actualmente Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO 2018, L 303, p. 39)]; y el Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado (DO 1995, L 164, p. 1).

123 Véase la nota 10 anterior. Véase, más en general, Lawunmi, D.: «The Dublin Regulation and the Charter: an impetus for change», Peers, S., y otros (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary*, 2.ª ed., Hart Publishing, 2020 (de próxima aparición).

124 Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de marzo de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), apartado 81.

125 Véanse el pronunciamiento del Tribunal de Justicia en la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), y su interacción con la sentencia del TEDH de 21 de enero de 2011 M.S.S. c. Bélgica y Grecia, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. Véase recientemente, la sentencia de 19 de marzo de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218).

126 Parece que Croacia tiene razón cuando afirma que está vinculada por las disposiciones del capítulo 2, sobre asistencia judicial en materia penal, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (nota 16 anterior), al menos en parte. Véase el anexo II del Acta de Adhesión de la República de Croacia (nota 20 anterior). Islandia está vinculada por el capítulo II (asistencia mutua en materia penal) del mismo Convenio, debido a la parte 1 del anexo A del Acuerdo de Asociación de Schengen (nota 3 anterior).

Islandia hasta la fecha en relación con los principios de Petruhhin, en lugar de la confianza mutua en el contexto de la cooperación en materia penal en virtud del Derecho de la Unión, o la ampliación y el desarrollo de las normas de buena fe inherentes al Acuerdo EEE. Según el sexto considerando del Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen,<sup>127</sup> es necesario mantener una «relación especial» con Islandia y Noruega.

108. A esto hay que añadir que la confianza mutua que Croacia está obligada a conceder a Islandia no se ve afectada en modo alguno por el hecho de que I. N. haya adquirido la nacionalidad islandesa. En primer lugar, los documentos expedidos por Islandia que concedían el estatuto de refugiado a I. N. seguían siendo válidos cuando cruzó la frontera croata. En segundo lugar, I. N. tenía vedado solicitar asilo en virtud tanto de la legislación croata (puntos 35 y 67 anteriores) como del Reglamento Dublín III,<sup>128</sup> porque ya había obtenido asilo en un Estado participante. En tercer lugar, la concesión de asilo en Islandia seguía siendo pertinente para proteger a I. N. de la conducta prohibida por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados,<sup>129</sup> y para evitar el «forum shopping», que es uno de los principales objetivos de Dublín III.<sup>130</sup> En cuarto lugar, el estatuto de refugiado de I. N. no había sido revocado por ninguno de los procedimientos establecidos para ello en el Derecho de la Unión.<sup>131</sup>

109. Admito que el artículo 1, apartado c), de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados enumera en su punto 3 la situación en la cual el refugiado «ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad» como uno de los motivos por los que cesa el estatuto de refugiado. Sin embargo, habida cuenta del propósito de la Convención, la cesación por adquisición de una nacionalidad solo puede aplicarse «cuando ya no existe el motivo por el que se concedió el estatuto de refugiado y, por lo tanto, la protección ya no es necesaria ni está justificada».<sup>132</sup> Como se desprende del procedimiento principal, las peculiaridades de la administración del Sistema Europeo Común de Asilo hacen que el estatuto de refugiado pueda seguir siendo «necesario» para garantizar la protección incluso después de la adquisición de una nueva nacionalidad. Este es el contexto en el que debe leerse la enumeración del punto 3 del apartado c) del artículo 1 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y que impide su interpretación literal. En el preámbulo de la Convención se afirma que «las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el *ejercicio más amplio posible* de los derechos y libertades fundamentales».<sup>133</sup>

110. Por último, nada podría ser más antitético para los derechos fundamentales de I. N. que la supresión, por mor de la adquisición de la nacionalidad islandesa, de la protección que le había conferido la aplicación por parte de Islandia del Reglamento Dublín III.

127 Véase la nota 17 anterior.

128 Según el artículo 3, apartado 1, del Reglamento Dublín III (nota 5 anterior), la solicitud de asilo «será examinada por un solo Estado miembro».

129 Véase la nota 10 anterior. Debido al tercer considerando de Dublín III, esa Convención sirve de fuente para la interpretación de Dublín III.

130 Véanse las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en los asuntos A. S. y Jafari en el punto 102 anterior.

131 Véase la Directiva de procedimientos (nota 7 anterior).

132 Kapferer, S.: «Cancellation of Refugee Status», *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR, PPLA/2003/02, marzo de 2003, pp. 36 y 37.

133 El subrayado es mío. Véase la nota 10 anterior. Véase también la sentencia de 14 de mayo de 2019, M y otros (Revocación del estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403, apartados 78 y 81), sobre el estatuto de la Convención de Ginebra en el Derecho de la Unión. En el apartado 108, el Tribunal de Justicia también declaró que el Derecho secundario de la Unión no puede interpretarse en el sentido de incitar a los Estados miembros «a eludir sus obligaciones internacionales, tal como resultan de la Convención de Ginebra, limitando los derechos» conferidos por dicha Convención.

*d) Normas relevantes de protección de los derechos fundamentales de I. N.*

111. En lo que respecta a los derechos fundamentales, el objetivo de I. N. es evitar el riesgo de ser sometido a tratos o penas inhumanos o degradantes y a un juicio injusto. Con respecto a ambos, I. N. está siendo tratado de forma distinta a un nacional croata, debido a la prohibición establecida en la Constitución croata de la extradición de nacionales.

112. En esta coyuntura, podría ser útil señalar que el procedimiento principal representa un ejemplo de *superposición* de las sinergias de los círculos concéntricos que engloban la serie de organizaciones internacionales en cuestión, ya que los derechos sustantivos que son objeto de consideración están protegidos de manera similar en los tres instrumentos jurídicos, aunque de otro modo podrían considerarse en competencia; a saber, el CEDH, la Carta y el Acuerdo EEE. La prohibición de los tratos inhumanos y degradantes forma parte del patrimonio constitucional común europeo.

113. Admito que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que «aunque el Tribunal de la AELC ha expresado la opinión de que las disposiciones del Acuerdo EEE “deben interpretarse a la luz de los derechos fundamentales” a fin de aumentar la coherencia entre el Derecho del EEE y el Derecho de la Unión (véase, entre otras, la sentencia del Tribunal de la AELC en su asunto Yankuba Jabbi [2016], E-28/15, apartado 81), el Acuerdo EEE no incluye la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ni ninguna referencia a otros instrumentos jurídicos que tengan el mismo efecto, como la Convención».<sup>134</sup>

114. Sin embargo, en el contexto del procedimiento principal, esto simplemente carece de importancia, porque el deber de los tribunales de los Estados contratantes de investigar el riesgo de sometimiento a tratos inhumanos y degradantes antes de la extradición está consagrado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en virtud del artículo 3 del CEDH.<sup>135</sup> El puente hacia el Derecho de la Unión y la Carta se deriva del hecho de que el Tribunal de Justicia haya declarado que «la prohibición de tratos inhumanos o degradantes establecida en el artículo 4 de la Carta corresponde a la formulada en el artículo 3 del [CEDH] y, en la medida en que así ocurre, su sentido y su alcance son iguales a los que les confiere dicho Convenio, según establece el artículo 52, apartado 3, de la Carta».<sup>136</sup> El nivel de protección de los derechos fundamentales individuales podría ampliarse mediante un ámbito reforzado de aplicación de la Carta (por ejemplo, tal vez, con respecto a la protección de la propiedad en virtud de la Carta, como se refleja en el artículo 17 de la Carta y la referencia expresa que en este se hace a la propiedad intelectual), pero en el procedimiento principal no se plantea una situación de ese tipo.

115. El puente hacia el Derecho del EEE se forma a partir del hecho de que el CEDH es una fuente importante de Derecho del EEE establecida desde hace mucho tiempo, ya que en el primer considerando del Acuerdo EEE se afirma que la construcción del EEE estará «basada en la paz, la democracia y los derechos humanos», y esto se extiende a vincular a las partes contratantes del Acuerdo EEE a los derechos fundamentales cuando se aparten del Derecho del EEE.<sup>137</sup>

116. En virtud del Derecho de la Unión, al igual que en la legislación del CEDH, la prohibición de extradiciones que expongan a condiciones de trato inhumano o degradante se aplica a todas las personas, independientemente de su nacionalidad. Esto se refleja en la palabra «nadie» del apartado 2 del artículo 19 de la Carta, y esta disposición importa al Derecho de la Unión los principios

<sup>134</sup> Decisión de la Sala Segunda, en sesión de 5 de noviembre de 2019, Konkurrenten.no A.S. c. Noruega, demanda n.º 47341/15, apartado 43.

<sup>135</sup> Véase, por ejemplo, TEDH, 19 de noviembre de 2019, TK y SR c. Rusia, (CE:ECHR:2019:1119JUD002849215), apartados 78 y 91 a 96.

<sup>136</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartado 67.

<sup>137</sup> Sentencia del Tribunal de la AELC de 19 de abril de 2016, Holship Norge AS c. Norsk Transportarbeiderforbund, E-14/15, Rec. AELC 2016, apartado 123.

elaborados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en virtud del artículo 3 del CEDH.<sup>138</sup> Así pues, la nacionalidad, de fuera de la Unión, de I. N. es irrelevante para el ejercicio de este derecho sustantivo, dada la amplitud de su alcance *ratione personae*. El apartado 2 del artículo 19 se aplica independientemente de la discriminación y de la nacionalidad de la Unión.<sup>139</sup>

117. En cuanto a la prohibición de una expulsión que abocaría a un juicio injusto, en vulneración del artículo 47 de la Carta, debido a deficiencias sistémicas, el Tribunal de Justicia solo la ha reconocido hasta la fecha en un contexto intraeuropeo, y solo en virtud de la Orden de Detención Europea.<sup>140</sup> Sin embargo, como señalé en mis conclusiones presentadas en el asunto *Minister for Justice and Equality*,<sup>141</sup> el Tribunal Europeo de Derechos Humanos prohíbe a los Estados contratantes expulsar a una persona cuando esta corra, en el país de destino, un riesgo real de ser sometida a una denegación flagrante de justicia, infringiendo así el artículo 6 del CEDH.<sup>142</sup> Por consiguiente, considero que el alcance material del artículo 47 de la Carta se extiende igualmente a una situación en la que cualquier persona, independientemente de su nacionalidad,<sup>143</sup> quede expuesta al riesgo de sufrir tal denegación de justicia en un tercer Estado, siempre que su situación esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Carta. Esto se debe al apartado 3 del artículo 52 de la Carta, que dispone que los derechos establecidos en la Carta que correspondan a los del CEDH deben interpretarse de la misma manera, dejando a la discreción de la Unión la posibilidad de ofrecer un nivel de protección más extenso. Es decir, si el artículo 6 del CEDH prohíbe la expulsión cuando una persona corre el riesgo de sufrir una flagrante denegación de justicia, también debe hacerlo el artículo 47 de la Carta.

118. La situación de I. N. está comprendida en el ámbito de aplicación de la Carta por dos vías. En primer lugar, tanto en virtud de la legislación del EEE como de la legislación sobre derechos fundamentales de la Unión, las excepciones a la libre circulación están supeditadas a la salvaguarda de los derechos fundamentales.<sup>144</sup> En segundo lugar, dado que el tribunal remitente está obligado a respetar la confianza mutua en virtud del Reglamento Dublín II, todas las disposiciones pertinentes de Dublín III, como el apartado 1 del artículo 3 y su prohibición (implícita) de múltiples solicitudes de asilo deben interpretarse y aplicarse de conformidad con la Carta.<sup>145</sup>

## V. Hechos relevantes y respuestas a las cuestiones prejudiciales planteadas

119. He respondido a las cuestiones prejudiciales planteadas en el sentido descrito en los puntos 7 a 9 anteriores y basándome en los principios jurídicos enunciados en la sección IV y en los siguientes hechos relevantes.

138 Véanse las explicaciones relativas al artículo 19, apartado 2, de la Carta (DO 2007, C 303, p. 17).

139 Auto de 6 de septiembre de 2017, *Peter Schotthöfer & Florian Steiner* (C-473/15, EU:C:2017:633). En este caso, el fallo se refiere a la ciudadanía, pero no así los apartados que establecen los principios jurídicos dimanantes del apartado 2 del artículo 19 de la Carta. Véanse en particular los apartados 22, 24 y 26. El apartado 24 se refiere a una «persona» más que a un ciudadano. Sobre la devolución y el apartado 2 del artículo 19 de la Carta, véase la sentencia de 14 de mayo de 2019, *M y otros* (Revocación del estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403), apartado 95.

140 Sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

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

142 TEDH, 17 de enero de 2012, *Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido* (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909), apartado 258.

143 Observo que la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad del artículo 4 del Acuerdo EEE o del artículo 18 TFUE no se limita, respectivamente, a los nacionales del EEE o los nacionales de la Unión, y que tampoco el apartado 2 del artículo 21 de la Carta está formulado en esos términos. En todos los casos está prohibida por el ámbito de aplicación de sus respectivos instrumentos.

144 Véanse, respectivamente, la sentencia del Tribunal de la AELC de 19 de abril de 2016, *Holship Norge AS c. Norsk Transportarbeiderforbund*, E-14/15, Rec. AELC 2016, apartado 123, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de diciembre de 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985), apartado 44 y jurisprudencia citada.

145 Sentencia de 19 de marzo de 2019, *Jawo* (C-163/17, EU:C:2019:218), apartado 78. Dado que I. N. no es ciudadano de la Unión y que la Decisión Marco relativa a la ODE (nota 34 anterior) es aquí inaplicable, el fundamento para la aplicación de la Carta en la sentencia de 6 de septiembre de 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630), no puede trasladarse al procedimiento principal.

120. Las palabras empleadas en la segunda cuestión prejudicial sugieren que Islandia ha solicitado la entrega de I. N. «con el fin de incoar un procedimiento por el que se solicita la extradición». Sin embargo, las respuestas a las preguntas formuladas a Islandia en la vista aclararon que la comunicación emitida por la Embajada de Islandia en Berlín el 24 de julio de 2019 no contenía ninguna petición específica de ese tipo (punto 53 anterior). Además, el agente de Islandia afirmó en la vista que Croacia estaba obligada a proporcionar a Islandia los documentos que tuviera en su poder para que pudieran ser trasladados a un fiscal independiente islandés, quien a su vez estudiaría el procesamiento de I. N. en Islandia (punto 50 anterior). Sin embargo, ninguno de los elementos incorporados a los autos de la causa indica con precisión si Islandia formuló o no efectivamente esta petición a Croacia, ni, en su caso, cuándo lo hizo.

121. Tampoco se mencionó si la controversia entre Croacia e Islandia se ha remitido al Comité mixto creado en virtud del artículo 3 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega.<sup>146</sup>

122. Por lo tanto, sería prematuro, en mi opinión, que el Tribunal de Justicia respondiera afirmativamente a la segunda cuestión prejudicial y obligara a Croacia a tomar medidas activas para liberar a I. N. con arreglo al Acuerdo sobre el procedimiento de entrega.<sup>147</sup> Si Islandia emite una orden de detención,<sup>148</sup> corresponderá a un tribunal croata, sobre la base de todas las pruebas pertinentes, valorar si lo que propone Islandia constituye una garantía de evitación de la impunidad equivalente a la extradición, lo cual es la piedra angular de Petruhhin (puntos 99 y 100 anteriores). Por consiguiente, limitaré mis observaciones con respecto al Acuerdo sobre el procedimiento de entrega a señalar que, a primera vista, esa garantía existe y, contrariamente a los argumentos de Noruega (puntos 57 a 59 anteriores), no se ve menoscabada por la ausencia de una referencia expresa a la confianza mutua, dado que otras disposiciones avalan ampliamente el rigor del mecanismo establecido por el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega.<sup>149</sup>

123. Al mismo tiempo, mi respuesta a la segunda cuestión prejudicial no permite en modo alguno a los tribunales croatas actuar de una manera incoherente con la decisión de Islandia sobre el asilo de I. N., de 11 de junio de 2015 (aunque toda evaluación de los tribunales croatas sobre las condiciones existentes en Rusia se hará en referencia a las circunstancias actuales, y no a las que se daban en 2015), debido a la obligación de confianza mutua que opera entre Islandia y Croacia derivada de su participación en el Sistema Europeo Común de Asilo y, más concretamente, el Reglamento Dublín III.<sup>150</sup>

146 Véase la nota 6 anterior. Véase por analogía la sentencia de 16 de enero de 2018, E (C-240/17, EU:C:EU:2018:8). El artículo 3 del Acuerdo de Asociación de Schengen (nota 4) y el Comité Mixto que establece también pueden ser pertinentes.

147 Véase la nota 8 anterior.

148 Véase la sentencia de 10 de abril de 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222), apartado 55. Allí el Tribunal de Justicia consideró significativo el hecho de que las autoridades del Estado miembro no hubieran llegado a emitir ninguna Orden de Detención Europea.

149 Por ejemplo, los considerandos primero, tercero y octavo, el artículo 1 y los motivos limitados para la no ejecución que figuran en el artículo 4, junto con su similitud general a la Orden de Detención Europea. Véase el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega (nota 8 anterior).

150 Véase la nota 6 anterior.

## VI. Conclusión

124. Por lo tanto, propongo que las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo de Croacia se contesten de la siguiente manera:

- «1. En las circunstancias del procedimiento principal, los artículos 4 y 36 del Acuerdo EEE deben interpretarse en el sentido de que un Estado miembro de la Unión Europea que se pronuncie sobre la extradición a un tercer Estado de un nacional de un Estado que no es miembro de la Unión Europea, pero que es Estado asociado de Schengen, está obligado a informar de la solicitud de extradición a ese Estado asociado de Schengen. El Estado miembro está obligado además a trasladar al Estado asociado de Schengen todo el material que posea y que pueda ayudar al Estado asociado de Schengen a decidir si procesa al nacional en cuestión e insta a su entrega. Por otra parte, debido a la obligación de confianza mutua inherente al Sistema Europeo Común de Asilo, incluido el Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, las autoridades del Estado miembro, incluidos sus tribunales, no podrán actuar de ningún otro modo que sea incoherente con una concesión de asilo anterior a la adquisición de la nacionalidad de ese Estado asociado de Schengen. Esto se aplica al valorar el riesgo de sometimiento del nacional del Estado asociado de Schengen a un trato inhumano y degradante y a una flagrante denegación de justicia, en el momento del procedimiento del Estado miembro, si es extraditado a un tercer Estado.
2. En circunstancias en que el Estado asociado de Schengen aún no haya emitido una solicitud de extradición, el Estado miembro no está obligado a entregar activamente al nacional del Estado asociado de Schengen en virtud del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre el procedimiento de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea e Islandia y Noruega. Si se presenta una solicitud de extradición, corresponderá a los tribunales del Estado miembro determinar si, teniendo en cuenta todas las circunstancias, la solicitud de extradición ofrece garantías contra la impunidad equivalentes a las de la extradición al tercer Estado, aunque seguirán estando obligados a actuar en consonancia con la concesión previa de asilo del Estado asociado de Schengen.»