



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 27. veebruaril 2020¹

Kohtuasi C-897/19 PPU

I. N.,
menetluses osales:
Venemaa Föderatsioon

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Vrhovni sud (Horvaatia kõrgeim kohus))

EMP leping ja teenuste kasutamise vabadus – Vastastikune usaldus ja Euroopa ühine varjupaigasüsteem – Dublini III määrus ja Schengeni ala riigid – Kolmanda riigi poolt ELi liikmesriigile esitatud taotlus EFTA kodaniku väljaandmiseks – EMP kodanikule, kelle suhtes on esitatud väljaandmistootlus, kõnealuse EFTA riigi poolt varjupaiga andmine enne talle kodakondsuse andmist põhjendusega, et kolmandale riigile väljaandmise korral ähvardab seda isikut ebainimlik ja alandav kohtlemine ning ebaõiglane kriminaalmenetlus – EMP kodaniku vahistamine ja vahi all pidamine ELi liikmesriigis eesmärgiga anda ta välja kriminaalmenetluse läbiviimiseks seoses samade kuritegudega, mis on EFTA riigi varjupaigamenetluse aluseks – Kodakondsuse alusel diskrimineerimine väljaandmisel – Islandi, Norra ja ELi leping üleandmismenetluse ja õiguslase koostöö kohta kriminaalasjades – Küsimus, kas liikmesriik, kellele kolmas riik on esitanud väljaandmistootluse, on kohustatud sellest teatama asjaomasele EMP riigile – Küsimus, kas ELi liikmesriik peab EMP kodaniku tema koduriigile üle andma ja kolmanda riigi väljaandmistootluse rahuldamata jätma – Kohtuotsus Petruhhin – Karistamata jäämise oht – Põhiõiguste harta artiklid 4, 19 ja 47

1. I. N. on Venemaa Föderatsiooni (edaspidi „Venemaa“) kodanik, kes omandas 19. juunil 2019 Islandi Vabariigi (edaspidi „Island“) kodakondsuse, olles 8. juunil 2015 seal saanud pagulasena varjupaiga. 30. juunil 2019 võtsid Horvaatia ametivõimud ta vahi alla, kui ta puhkusel viibides püüdis koos perega bussis Horvaatia-Sloveenia piiri ületada, ning ta viibib tänaseni vahi all. Vahistamine toimus Interpoli Moskva büroo 20. mai 2015. aasta rahvusvahelise tagaotsimisteate alusel.

2. Venemaa taotleb Horvaatialt I. N-i väljaandmist seoses korrupsioonikahtlustusega ja Venemaad esindav Horvaatia riigiprokurör (edaspidi „riigiprokurör“) toetab seda. Horvaatia ei saa oma põhiseaduse kohaselt välja anda oma kodanikke, küll aga selliseid kolmandate riikide kodanikke nagu I. N., kelle päritoluriigiga tal ei ole sõlmitud väljaandmislepingut, nagu Venemaa puhul. Peaprokurör väidab, et põhikohtuasjas kõne all olevas olukorras ei ole see kord vastuolus ELi õigusega.

3. Island taotleb I. N-ile takistamatut läbipääsu Islandile, arvestades, et enne seda, kui I. N. sai Islandi kodakondsuse, andis Island talle varjupaika tema suhtes Venemaal alustatud menetluse pärast.

¹ Algkeel: inglise.

4. Takistamatu läbipääsu taotluse põhjenduseks püüavad I. N. ja Island tugineda Euroopa Liidu õigusele, kuid valdavalt EMP õigusele.² Samal ajal tugineb Island ELTL artiklitele 18 ja 21, mille kohta tegi Euroopa Kohus kohtuotsuses Petruhhin³ järelduse, et nende kohaselt on väljaandmisel keelatud kodakondsuse alusel diskrimineerida neid ELi kodanikke, kes on kasutanud oma vaba liikumise õigusi selleks, et sõita kolmandatesse riikidesse, kuid vastavalt tingimustele, mis on põhikohtuasjas asjakohased ja tähtsad.

5. Selles seisnebki Vrhovni sud, Hrvatska (Horvaatia kõrgeim kohus, edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“) eelotsusetaotluse sisu. Eelotsusetaotlus annab Euroopa Kohtule võimaluse tõlgendada EMP ja ELi õiguse ühiseid küsimusi ja tagajärgi, mis tulenevad kolmandate riikide, näiteks Islandi osalemisest Schengeni lepingus Schengeni ala riikidena,⁴ ning eriti Islandi seotust Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest⁵ (edaspidi „Dublini III määrus“). Põhikohtuasjas on eriti suure tähtsusega nii Islandi⁶ kui ka Horvaatia osalemine Dublini määruse täitmisel, nagu üldisemalt ka Euroopa ühine varjupaigasüsteem⁷.

6. Peale selle tuleb arvesse võtta Euroopa Liidu liikmesriikide ning Islandi ja Norra vahelist üleandmismenetlust käsitlevat Euroopa Liidu ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahelist lepingut⁸ (edaspidi „üleandmismenetluse leping“), millele taustal lisanduvad mitmesugused Euroopa Nõukogu aktid, mis käsitlevad isikute väljaandmist,⁹ ning Genfi pagulasseisundi konventsioon¹⁰. Lisaks tuleb asjakohaselt arvesse võtta ka ELi õigusega kehtestatud keeldu anda isik välja juhul, kui teda ootab ees ebainimlik või alandav kohtlemine või karistamine, mis kehtib nii isikute väljaandmisel

2 ELTL artikli 216 lõikes 2 on ette nähtud, et liidu sõlmitud lepingud seovad liidu institutsioone ja liikmesriike. Vt nt 30. aprilli 1974. aasta kohtuotsus Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punkt 5).

3 6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

4 Vt Euroopa Liidu Nõukogu ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vaheline leping viimase kahe riigi osalemiseks Schengeni *acquis'* sätete rakendamises, kohaldamises ja edasiarendamises (EÜT 1999, L 176, lk 36; ELT erivaljaanne 11/32, lk 4; edaspidi „Islandi ja Norra Schengeni alaga ühinemise leping“).

5 (ELT 2013, L 180, lk 31), mille artikliga 48 tunnistatakse kehtetuks nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 343/2003 (Dublini II määrus).

6 Euroopa Ühenduse ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vaheline leping, mis käsitleb liikmesriigis või Islandil või Norras esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise kriteeriume ja mehhanisme (EÜT 2001, L 93, lk 40; ELT erivaljaanne 19/04, lk 78).

7 Euroopa ühise varjupaigasüsteemi peamised esmase ja teise õiguse normid on järgmised: ELTL artiklid 67, 78 ja 80 ning harta artikkel 18; Dublini III määrus; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 603/2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse nr 604/2013 tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (ELT 2013, L 180, lk 1; edaspidi „Eurodaci määrus“); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud) (ELT 2011, L 337, lk 9; edaspidi „kvalifitseerimisdirektiiv“); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud) (ELT 2013, L 180, lk 60; edaspidi „menetluse direktiiv“); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96; edaspidi „vastuvõtudirektiiv“); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. mai 2010. aasta määrus (EL) nr 439/2010, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (ELT 2010, L 132, lk 11); nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EÜT 2001, L 212, lk 12; ELT erivaljaanne 19/04, lk 162).

8 (ELT 2006, L 292, lk 2). See leping on ELi õigusesse üle võetud nõukogu 27. novembri 2014. aasta otsusega Euroopa Liidu liikmesriikide ning Islandi ja Norra vahelist üleandmismenetlust käsitleva Euroopa Liidu ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahelise lepingu sõlmimise kohta (ELT 2014, L 343, lk 1; edaspidi „üleandmismenetluse leping“).

9 Väljaandmise Euroopa konventsioon (ETS 024). Kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsioon (ETS 030), mis jõustus 12. juunil 1962. Venemaa on mõlemad lepingud ratifitseerinud ning kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni teine lisaprotokoll (ETS 182) jõustus Venemaa suhtes 1. jaanuaril 2020. Euroopa Nõukogu egiidi all on sõlmitud ka süüdimõistetud isikute üleandmise Euroopa konventsioon (ETS 112).

10 Alla kirjutatud Genfis 28. juulil 1951 ja jõustunud 22. aprillil 1954 (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545, 1954), täiendatud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (üheskoos edaspidi „Genfi konventsioon“).

kolmandatele riikidele¹¹ ja ELi piires seoses Euroopa vahistamismäärusega¹² (mida kajastavad vastavalt harta artiklid 19 ja 4) kui ka olukorras, kus väljaandmist taotleva riigi kohtusüsteemis esineb väidetavalt süsteemseid puudusi, mille tõttu ei ole väljaantava isiku õigust õiglasele kohtumenetlusele (harta artikkel 47) võimalik tagada¹³.

7. Eelotsusetaotluses esitatud esimese küsimuse puhul olen jõudnud järeldusele, et Horvaatia ametiasutused on vastavalt kohtuotsuses Petruhhin määratletud põhimõtetele kohustatud teatama Islandi ametiasutustele Venemaa poolt I. N-i väljaandmiseks esitatud taotlusest ning on jätkuvalt kohustatud andma Islandile üle kõik enda valduses olevad materjalid, mis võivad Islandi ametiasutustel aidata otsustada, kas viia I. N-i suhtes kriminaalmenetlus läbi Islandil ja taotleda tema üleandmist.

8. Lisaks on Horvaatia ametiasutustel, nende seas kohtutel seoses kohustusega vastastikku usaldada osalevate riikide õiguse kvaliteeti ja õiguspärasust, mis on Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ja eelkõige Dublini III määruse aluseks, keelatud tegutseda vastuolus otsusega, millega on Schengeni ala riik, nagu Island, andnud varjupaiga Euroopa ühise varjupaigasüsteemi raames. Selline vastuolu tekiks siis, kui i) Horvaatia ei edastaks Islandile väljaandmistootlust seoses samade või sarnaste kahtlustustega, mille alusel Island andis I. N-ile varjupaika, kuna Island otsustas, et on Dublini III määruse¹⁴ tähenduses vastutav riik; ii) mõni Horvaatia ametiasutustest, nende seas kohtud, teeks ohu kohta, et I. N-i ootaks Venemaale väljaandmise korral ees ebainimlik või alandav kohtlemine või ilmselge õigusemõistmisest ilmajätmine, Horvaatias toimuva menetluse ajal otsuse, mis oleks vastuolus I. N-ile 2015. aastal Islandi poolt varjupaiga andmisega.

9. Teise küsimuse puhul olen jõudnud järeldusele, et kuna Island ei ole veel oma väljaandmistootlust esitanud, ei ole Horvaatia üleandmismenetluse lepingu kohaselt kohustatud I. N-i Islandile omal algatusel üle andma.¹⁵ Horvaatia kohtud peavad tegema otsuse selle kohta, kas mis tahes vahistamismäärus, mille Island lõpuks teeb, tagab kõiki asjaolusid arvesse võttes ja koostoimes üleandmismenetluse lepinguga piisava kaitse karistamatuse eest, mis on samaväärne väljaandmisega, ilma et see vabastaks nimetatud kohtuid kohustusest tegutseda kooskõlas tõsiasjaga, et Island on I. N-ile 2015. aastal varjupaiga andnud.

I. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

10. ELTL artikli 18 esimene lõik sätestab:

„Ilma et see piiraks aluslepingutes sisalduvate erisätete kohaldamist, on aluslepingutes käsitletud valdkondades keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel.“

11. Konventsiooni, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta,¹⁶ artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Sisepiiri võib ületada igas kohas ilma isikuid kontrollimata.“

11 6. septembri 2017. aasta kohtumäärus Peter Schotthöfer ja Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

12 Vt nt 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Generalstaatsanwaltschaft (kinnipidamistingimused Ungaris) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589).

13 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality (puudused kohtusüsteemis) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

14 Vt eespool 5. joonealune märkus.

15 Vt eespool 8. joonealune märkus.

16 (EÜT 2000, L 239, lk 19; Schengeni lepingu rakendamise konventsioon).

12. Protokoll (nr 19) Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis'* kohta¹⁷ artikkel 2 sätestab:

„Schengeni *acquis'*d kohaldatakse artiklis 1 osutatud liikmesriikide suhtes, ilma et see piiraks 16. aprilli 2003. aasta ühinemisakti artikli 3 ja 25. aprilli 2005. aasta ühinemisakti artikli 4 kohaldamist. Nõukogu asendab Schengeni lepingutega loodud täidesaatvat komiteed.“

13. Protokoll (nr 19) Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis'* kohta¹⁸ artikli 6 esimene lõik sätestab:

„Islandi Vabariik ja Norra Kuningriik seotakse Schengeni *acquis'* rakendamise ja selle edasise arenguga. Asjakohased menetlused määratakse sel eesmärgil kindlaks lepingus, mille nõukogu artiklis 1 mainitud liikmete ühehääle otsusega sõlmib nende riikidega. Selline leping sisaldab sätteid Islandi ja Norra osalemise kohta käesoleva protokoll rakendamisest tulenevate finantseerimisvajaduste katmises.“

14. Islandi ja Norra Schengeni alaga ühinemise lepingu¹⁹ artikkel 1 sätestab:

„Islandi Vabariik ja Norra Kuningriik (edaspidi vastavalt „Island“ ja „Norra“) ühinevad Euroopa Ühenduse ja Euroopa Liidu tegevusega käesoleva lepingu A ja B lisas viidatud sätetes ja edasiarendatud sätetes käsitletud valdkondades.

Käesoleva lepinguga luuakse vastastikused õigused ja kohustused kooskõlas lepingus sätestatud menetlusega.“

15. Horvaatia ühinemisakti²⁰ artikli 4 lõige 1 ja lõike 2 esimene lause sätestavad:

„1. Schengeni *acquis'* sätted, millele on osutatud ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokollis Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis'* kohta (edaspidi „Schengeni protokoll“) ning sellel *acquis'*l põhinevad või sellega muul viisil seotud aktid, mis on loetletud II lisas, samuti muud samalaadsed aktid, mis on võetud vastu enne ühinemiskuupäeva, on Horvaatiale siduvad ja neid kohaldatakse Horvaatias alates ühinemiskuupäevast.

2. Need Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis'* sätted ning Schengeni *acquis'*l põhinevad või sellega muul viisil seotud aktid, millele ei ole lõikes 1 osutatud, on Horvaatiale siduvad alates ühinemiskuupäevast, kuid neid kohaldatakse Horvaatias üksnes nõukogu sellekohase otsuse alusel, mis tehakse pärast Schengeni kehtiva hindamiskorra kohaselt toimunud kontrollimist, mis kinnitab, et Horvaatias on kõnealuse *acquis'* kõigi osade kohaldamise tingimused täidetud, sealhulgas kõik Schengeni eeskirjad on tõhusalt kohaldatud kooskõlas kokkulepitud ühiste standardite ja aluspõhimõtetega“.²¹

17 (ELT 2012, C 326, lk 1).

18 *Ibid.*

19 Vt eespool 4. joonealune märkus.

20 Vt Euroopa Liidu Nõukogu 5. detsembri 2011. aasta otsus Horvaatia Vabariigi Euroopa Liidu liikmeks võtmise kohta ning Horvaatia Vabariigi ühinemistingimusi ning Euroopa Liidu lepingus, Euroopa Liidu toimimise lepingus ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingus tehtavaid muudatusi käsitlev akt (ELT 2012, L 112, lk 6).

21 II lisa algab 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepinguga Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT 2000, L 239, lk 13; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9; edaspidi „14. juuni 1985. aasta Schengeni leping“).

B. EMP õigus

16. Euroopa Majanduspiirkonna lepingu²² (edaspidi „EMP leping“) artikkel 4 sätestab:

„Käesoleva lepingu reguleerimisalas, piiramata selle mis tahes erisätete kohaldamist, on keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel.“

17. EMP lepingu artikli 36 lõige 1 sätestab:

„Käesoleva lepingu raames ei seata mingeid piiranguid lepinguosaliste territooriumil teenuste osutamise vabadusele nende EÜ liikmesriikide või EFTA riikide kodanike puhul, kelle asukoht ei ole selles liikmesriigis või EFTA riigis, kus asub isik, kellele teenused on mõeldud.“

C. Liikmesriigi õigus

18. Horvaatia Vabariigi põhiseaduse („Narodne novine“ nr 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 ja 5/14) artikkel 9 sätestab:

„Horvaatia Vabariigi kodanikku ei või Horvaatia Vabariigist välja saata, tema kodakondsust ära võtta või teda teisele riigile välja anda, välja arvatud juhul, kui see toimub rahvusvaheliste lepingute või ühenduse *acquis* kohaselt vastuvõetud väljaandmis- või üleandmisotsuse täitmise raames.“

19. Rahvusvahelist õigusabi kriminaalasjades käsitleva seaduse (Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima; *Narodne novine* 178/04; edaspidi „ZOMPO“) artikli 12 lõiked 1, 3 ja 4 sätestavad, et väljaandmistootluse võib rahuldamata jätta juhul, kui 1) see on esitatud seoses teoga, mida saab käsitada poliitilise süüteona või sellega seotud teona; [...] 3) selle rahuldamisega võidakse õonestada Horvaatia Vabariigi suveräänsust, julgeolekut, õiguskorda või muid elutähtsaid huve; ning 4) on põhjust eeldada, et isikut, kelle väljaandmist taotletakse, võidakse väljaandmise korral kohtu alla anda või karistada tema rassi, usu, rahvuse, teatud sotsiaalsesse rühma kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast või et tema olukord muutub mõnel nendest põhjustest raskemaks.

20. ZOMPO artikkel 55 sätestab:

„(1) Kui pädev kohus leiab, et väljaandmise õiguslikud tingimused ei ole täidetud, teeb ta määruse väljaandmistootluse rahuldamata jätmise kohta ja edastab selle viivitamata Horvaatia Vabariigi Vrhovni sudile (kõrgeim kohus), kes kuulab ära pädeva prokuröri seisukoha ning kinnitab või tühistab määruse või muudab seda.“

II. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimus

21. Nagu eespool märgitud, väljastas Moskva Interpoli büroo 20. mail 2015 rahvusvahelise tagaotsimisteate I. N-i vahistamiseks seoses kriminaalmenetlusega korruptsiooni, täpsemalt nn passiivse korruptsiooni (Venemaa karistusseadustiku artikli 290 lõige 5) tunnustel. Venemaa kahtlustab I. N-i selles, et see on Venemaa Karjala Vabariigi erakorraliste olukordade ministeeriumi litsentside ja sertifikaatide osakonna juhatajana kokkuleppel ministeeriumi teiste ametnikega oma ametiülesannete täitmisel kuritarvitanud oma ametiseisundit ning saanud teatud ettevõtja esindajalt 833 000 Venemaa rubla (RUB) (ligikaudu 11 700 eurot) altkäemaksu ning väljastanud sellele vastutasuks litsentse hoonetes ja ehitusplatsidel tulekahjude vältimise seadmete paigaldamise, tehnilise hoolduse ja remondi valdkonnas.

²² (ELT 1994, L 1, lk 3).

22. I. N. vahistati nimetatud tagaotsimisteate alusel 30. juunil 2019 Horvaatia piiril. Piiril esitas I. N. Islandi väljastatud pagulase reisidokumendi [nr ...] kehtivusajaga 25. veebruarist 2019 kuni 25. veebruarini 2021.

23. 1. juulil 2019 küsitles I. N-i Zagrebi Županijski sudi (Zagrebi maakonnakohus, Horvaatia) eeluurimiskohtunik. Samal päeval tegi Zagrebi maakonnakohus määruse, et I. N-i suhtes tuleb kohaldada väljaandmisvahistust vastavalt ZOMPO artiklile 47. I. N. on endiselt vahi all, tema määruskaebused on jäetud rahuldamata.

24. 1. augustil 2019 edastas Horvaatia Vabariigi välis- ja Euroopa asjade ministeeriumi konsulaarküsimuste, viisade ja välismaalaste talitus Zagrebi maakonakohtule Islandi saatkonna teatise selle kohta, et I. N-il on Islandi kodakondsus ja tema alaline elukoht on Islandil. Teatises on märgitud, et I. N. sai Islandi kodakondsuse 19. juunil 2019. Enne seda oli tal pagulase reisidokument [nr ...]. Lisaks on teatises märgitud, et Islandi valitsus palub võimaldada I. N-ile võimalikult kiiresti takistamatu läbipääs Islandile.

25. 6. augustil 2019 sai Zagrebi maakonnakohus Venemaa Föderatsiooni riigiprokuratuuri taotluse anda I. N. vastavalt väljaandmise Euroopa konventsiooni²³ sätetele Venemaa Föderatsioonile välja. Taotlus oli esitatud seoses kriminaalmenetlusega üheksas passiivse korrupsiooniga seotud kuriteos, millele on osutatud Venemaa Föderatsiooni karistusseadustiku artikli 290 lõikes 3, ja viies passiivse korrupsiooniga seotud kuriteos, millele on osutatud Venemaa Föderatsiooni karistusseadustiku artikli 290 lõike 5 punktis a. Kuna Horvaatia ja Venemaa ei ole omavahel väljaandmislepingut sõlminud, olid taotlusele kooskõlas väljaandmise Euroopa konventsiooniga lisatud asjakohased dokumendid.

26. Taotluses oli märgitud, et Venemaa Föderatsiooni riigiprokuratuur tagab, et väljaandmistootlus ei ole esitatud selleks, et anda I. N. kohtu alla poliitilistel põhjustel, rassi, usutunnistuse, rahvuse või vaadete pärast, et I. N. saab võimaluse kasutada juristi abil kõiki oma kaitseõigusi ning et teda ei oota ees piinamine, julm või ebainimlik kohtlemine ega inimväärlikust alandav karistus.

27. 5. septembril 2019 tegi Zagrebi maakonakohtu menetlev koda määruse, et ZOMPO artiklites 33, 34 ja 37 sätestatud tingimused välisriigi kodaniku I. N-i väljaandmiseks seoses kriminaalmenetlusega on täidetud.

28. I. N. esitas 30. septembril 2019 eelotsusetaotluse esitanud kohtule määruskaebuse. Nagu eelotsusetaotluses märgitud, on I. N. seisukohal, et on konkreetne, tõsine ja mõistuspäraselt prognoositav oht, et talle saab väljaandmise korral osaks piinamine ning ebainimlik ja alandav kohtlemine. Ta märkis määruskaebuses muu hulgas, et Island on tema kui pagulase staatust tunnustanud just seoses Venemaal tema suhtes alustatud kriminaalmenetlusega, et Island on talle väljastanud kehtiva pagulase reisidokumendi ning et Zagrebi maakonnakohus on *de facto* tühistanud talle Islandil võimaldatud rahvusvahelise kaitse. Lisaks väitis ta, et Zagrebi maakonnakohus on Euroopa Kohtu otsust Petruhhin²⁴ valesti tõlgendanud.

29. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu praktika kohaselt tuleb väljaandmistootlus rahuldamata jätta juhul, kui asjaomast isikut ootaks väljaandmise korral ees piinamine või ebainimlik kohtlemine või karistus. Eelotsusetaotluses on märgitud, et neid küsimusi käsitletakse määruskaebusmenetluses.

23 Vt eespool 9. joonealune märkus.

24 6. septembri 2019. aasta kohtuotsus (C-182/15, EU:C:2016:630).

30. Sellegipoolest on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlusi seoses sellega, kas ta peaks enne seda, kui ta väljaandmistaotluse kohta ELi õiguse alusel otsuse teeb, taotlusest teada andma Islandi Vabariigile, kes I. N-ile kodakondsuse andis, et nimetatud riik saaks soovi korral esitada I. N-i karistamata jäämise ohu vältimiseks taotluse oma kodaniku üleandmiseks.

31. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtul on ELi õiguse kohaldamisega seoses kahtlusi, otsustas ta oma menetluse 26. novembri 2019. aasta määrusega peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas ELTL artikli 18 sätteid tuleb tõlgendada nii, et Euroopa Liidu liikmesriik, kes teeb otsuse Euroopa Liidu välise, kuid Schengeni ala riigi kodaniku kolmandale riigile väljaandmise kohta, on kohustatud väljaandmistaotlusest teatama sellele Schengeni ala riigile, kelle kodanik see isik on?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav ja kui Schengeni ala riik taotleb kõnealuse isiku üleandmist talle selleks, et menetleda küsimusi, mille alusel selle väljaandmist on taotletud, siis kas sellisel juhul tuleks kõnealune isik sellele riigile üle anda Euroopa Liidu liikmesriikide ning Islandi ja Norra vahelist üleandmismenetlust käsitleva Euroopa Liidu ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahelise lepingu alusel?“.

32. Eelotsusetaotlus registreeriti Euroopa Kohtus 5. detsembril 2019 ning see otsustati lahendada kiirmenetluses.

33. Kirjalikud seisukohad on Euroopa Kohtule esitanud I. N., riigiprokurör, Horvaatia Vabariik ja Euroopa Komisjon. Kohtuistung toimus 31. jaanuaril 2020 ja sellel osalesid I. N., komisjon, Kreeka Vabariik, Iiri Vabariik, Islandi Vabariik, Norra Kuningriik ja EFTA järelevalveamet (edaspidi „ESA“).

III. Kirjalike ja suuliste seisukohtade kokkuvõte

34. I. N-i väitel on Islandi ametiasutused tuvastanud, et ta andis Venemaal oma asutuse ülemuste korruptsiooni kohta Venemaa pädevatele asutustele tunnistusi, kuid kuna neil on sidemed tema asutuse kõrgemate juhtidega, alustati kriminaalmenetlust tema, mitte nende suhtes.

35. I. N. väidab, et tema suhtes alustatud kriminaalmenetlus on õigusvastane ja ebaselge ning et Horvaatia rikub Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 6. I. N. lisab, et tema kui pagulase staatus on jätkuvalt asjakohane ja et seega tuleb seda arvesse võtta. I. N. juhib tähelepanu veel sellele, et ta ei saa Horvaatia õiguse kohaselt varjupaika taotleda, sest see on juba antud, ja et Horvaatia konstitutsioonikohus tegi 2018. aastal otsuse, mis kohustab Horvaatia kohtuid arvestama Dublini III määruse²⁵ alusel antud rahvusvahelise kaitsega.

36. EMP ja ELi liikmesriikide vahelistes suhetes on kesksel kohal nelja põhivabaduse puhul võrdne kohtlemine (vt EMP lepingu viieteistkümnnes põhjendus ja EMP artikkel 4) ning samuti EMP lepingu ja ELi õigusnormide ühetaoline tõlgendamine. Eesmärk on mõlema süsteemi vaheline ühtlus (EMP artikkel 105).

²⁵ Vt eespool 5. joonealune märkus.

37. I. N. lisab, et Euroopa Kohtu lahendid ELTL artikli 18 tõlgendamise kohta on kohaldatavad analoogia alusel, sest see säte on EMP artikliga 4 sisuliselt sama. Seega tuleb EMP lepingu kohaldamisalasse jäävas olukorras olevat isikut kohelda samamoodi olenemata tema kodakondsusest²⁶ ja põhikohtuasjas tuleb kohaldada teenuste vaba liikumist käsitlevat EMP artiklit 36, mis on ELTL artikliga 56 sisuliselt sama. Kui EMP kodanikud ei oleks kohtuotsusest Petruhhin²⁷ tulenevalt väljaandmise eest kaitstud, ei kasutaks nad nii tihti Euroopa-reise pakkuvate reisikorraldajate teenuseid.

38. I. N. lisab, et nende inimeste vaba liikumine EMPs, kes ei tegele majandustegevusega ja kelle puhul ei ole kõnealused neli põhivabadust asjakohased, jääb mõnikord EMP lepingu kohaldamisalasse, sest Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil²⁸, on EMP ühiskomitee 7. detsembri 2007. aasta otsusega nr 158/2007, millega muudetakse EMP lepingu V lisa (töötajate vaba liikumine) ja VIII lisa (asutamisõigus), EMP õigusesse üle võetud²⁹. Kohtuotsustes Gunnarsson³⁰ ja Jabbi³¹ tõlgendas EFTA Kohus direktiivi 2004/38 laialt, kuna EMP õiguses ei ole ELTL artiklile 21 vastavat õigusnormi kodakondsuse kohta.

39. I. N. väidab, et õigusrikkumise toime pannud isikute karistamata jäämise ohu vältimine on eesmärk, mille saavutamiseks on põhivabaduste piiramine põhjendatud, kuid seda saab saavutada ka vähem piiravate meetmetega kui väljaandmine,³² ning viitab ELi, Islandi ja Norra vahelisele üleandmismenetluse lepingule,³³ mis on sisu poolest peaaegu täielikult sama nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsusega 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta³⁴. I. N. juhib tähelepanu sellele, et Euroopa vahistamismääruse mõiste on otsuse 2002/584/JSK artiklis 1 ja üleandmismenetluse lepingu³⁵ artikli 2 lõikes 5 sarnaselt määratletud.

40. Riigiprokurör väidab, et kuna Island ei ole ELi liikmesriik, olid I. N-il tema vahistamise kuupäeval EMP lepingust tulenevad õigused, kuid mitte ELTList tulenevad, kuna need on ainult ELi liikmesriikide kodanikel. EMP lepingust tulenev vaba liikumise õigus on kitsam kui ELTL artiklist 21 tulenevad õigused ega laiene väljaandmisele. Seega ei ole EMP artiklis 4 sätestatud diskrimineerimiskeeld põhikohtuasjas kohaldatav.³⁶

41. Lisaks ei ole Horvaatia väljaandmispraktikas juhtunud kordagi seda, et süüdistatav antakse välja tema kodakondsusjärgsele, mitte tema väljaandmist nõudvale riigile. See ei ole kohtuotsuse Petruhhin tähenduses vähem piirav meede, sest sellega pikeneb I. N.-i väljaandmisvahistuse aeg. Seega ei ole Islandile vaja väljaandmismenetlusest eraldi teatada, kuna see on sellest juba niigi teadlik.

26 I. N. viitab 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsusele Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47, punkt 10).

27 6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

28 [...] millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

29 (ELT 2008, L 124, lk 20).

30 EFTA Kohtu 24. novembri 2014. aasta otsus Island vs. Gunnarsson, E-27/13 (EFTA Court Reports).

31 EFTA Kohtu 26. juuli 2016. aasta otsus Jabbi vs. Norra valitsus, E-28/15 (EFTA Court Reports).

32 I. N. viitab 6. septembri 2016. aasta kohtuotsusele Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) ja 13. novembri 2018. aasta kohtuotsusele Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

33 Vt eespool 8. joonealune märkus.

34 (EÜT 2002, L 190, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 34; edaspidi „Euroopa vahistamismääruse raamotsus“).

35 Vt eespool 8. joonealune märkus.

36 Seoses ELTL artiklis 21 ette nähtud vaba liikumise õigusega ja selle suhtes tehtud eranditega viitab riigiprokurör 12. mai 2011. aasta kohtuotsusele Runevič-Vardyn ja Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291); 6. septembri 2016. aasta kohtuotsusele Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630); ja 13. novembri 2018. aasta kohtuotsusele Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

42. Kohtuistungil palus Iirimaa Euroopa Kohtul kohtuotsus Petruhhin uuesti läbi vaadata ja nõustuda seal kohtujurist Boti ettepanekuga³⁷, mille kohaselt ei ole kodanikud ja mittekodanikud kolmandatele riikide väljaandmist keelavate eeskirjade puhul võrreldavas olukorras; liikmesriigid viivad hiljem oma kodanike suhtes läbi kriminaalmenetluse, et vältida nende karistamata jäämist. Iirimaa leiab, et uuesti läbivaatamist vajavad eelkõige kohtuotsuse Petruhhin punktid 47, 48 ja 49.

43. Kreeka väitis kohtuistungil, et käesolevas asjas tuleb kohaldada kohtuotsuses Petruhhin rakendatud põhimõtteid. I. N. on kasutanud oma vaba liikumise õigusi ning teda ei või tema kodakondsuse alusel diskrimineerida, kuigi samal ajal ei välista Kreeka, et tema väljaandmine kolmandale riigile võib teenida õiguspärast eesmärki, näiteks vältida tema karistamata jäämist. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks oli tähtis hinnata, miks I. N-ile on antud pagulase staatus. Kreeka viitas EMP artiklitele 3, 4, 28 ja 36.³⁸

44. ESA rõhutas kohtuistungil, et EMPs kehtib *sui generis* õiguskord, mis põhineb vastastikusel usaldusel ja koostööl ning millele on iseloomulik asjaolu, et ELi ja EFTA riikidel on väga lähedased ühised põhiväärtused.³⁹ Heausksust käsitlev EMP artikkel 3 oli võrdväärne ELL artikliga 4. Sellele süsteemile on iseloomulik põhisätete dünaamiline ühtlustumine ning EFTA riigid on komisjoni seadusandlike ettepanekute puhul võrdsed ELi liikmesriikidega (EMP artikli 99 lõige 1), millest tulenevalt toimub nendega pidev konsulteerimine (EMP artikli 99 lõige 3). ELi asjakohased õigusaktid lisatakse EMP lepingule ja kui neid ei kohandata, saavad nad EMP *acquis'* osaks (EMP artikkel 102). Ühtluse tagavad EMP artiklid 6 ja 105. Seda dünaamilist ühtlustumist toetavad oma praktikaga EFTA Kohus ja Euroopa Kohus, kes jagavad ühiseid aluseid ja väärtusi.

45. Sellest tulenevalt väitis ESA, et Horvaatia on rikkunud I. N-i vaba liikumise õigusi ning et kohtuotsus Petruhhin on võrdselt kohaldatav ka EMP kodanike suhtes. EMP artikli 4 kohaldamine koostoimes asjakohase, vaba liikumist käsitleva sättega EMP lepingus viib sama tulemuseni.

46. ESA tugines ka 6. septembri 2017. aasta kohtumäärusele Peter Schotthöfer & Florian Steiner⁴⁰. Vaba liikumise õigusi kasutavad ELi ja EMP kodanikud peavad olema kaitstud kolmandatele riikide väljaandmise ning samuti ebainimliku ja alandava kohtlemise eest, nagu ette nähtud harta artiklis 19.

47. ESA peab kohtumäärust Schotthöfer absoluutset põhimõtet väljendavaks lahendiks ning leiab, et Horvaatia peaks usaldama Islandi järeldusi väljaandmisega kaasnevate tagajärgede kohta. Horvaatia peaks eeldama, et kodakondsuse andmise alused on põhjendatud.⁴¹ Need alused ei ole I. N-ile Islandi kodakondsuse andmisega kadunud. ESA juhib tähelepanu asjaolule, et Islandi õiguses on viide kvalifitseerimisdirektiivi⁴² artiklile 15. ESA väitis, et ELTL artikli 21 alusel ei saa piirata muidu EMP õigusest tulenevaid vaba liikumise õigusi ning et vaba liikumist käsitlevas *acquis'* ei tehta vahet, kas piiramine toimub tsiviilõiguse, kriminaalõiguse või avaliku õiguse alusel.

48. Island täpsustas kohtuistungil I. N-i liikumist. I. N. lendas naise ja kahe lapsega Islandilt Viini ja sõitis sealt bussiga Zagrebisse, et veeta Horvaatias rannapuhkus.

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

38 Kreeka viitas ka teistele otsustele, nagu näiteks 5. juuli 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-522/04, EU:C:2007:405).

39 Sellega seoses tugineti EMP lepingu kahele esimesele põhjendusele.

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

41 Siinkohal viitab ESA 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsusele N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 83).

42 Vt eespool 7. joonealune märkus.

49. Island väidab, et kohtuotsus Petruhhin on põhikohtuasjas asjakohane, sest EMP lepingu teenuseid käsitlev artikkel 36 on võrdväärne EMP artikliga 56 ja et Euroopa Kohus on kohtuotsuses Cowan⁴³ (C-186/87) järeldanud, et turismiteenused on samuti teenused, ning pealegi on direktiiv 2004/38 EMP õigusesse üle võetud. Lisaks peab Island asjakohaseks EFTA Kohtu otsust Wahl vs. Island⁴⁴, ning väidab, et EMP artikkel 4 on võrdväärne ELTL artikliga 18.

50. Island leiab, et Horvaatia oli kohustatud andma Islandile teavet, mis oleks sel aidanud otsustada, kas ta peaks I. N-i suhtes kriminaalmenetlust alustama, ja seejärel I. N-i vastavalt üleandmismenetluse lepingule⁴⁵ üle andma.

51. Islandi immigratsioonidirektoraat tagas I. N-ile 8. juunil 2015 rahvusvahelise kaitse tunnistuse alusel, mis loeti üksikasjalikuks, vastuoludevabaks, selgeks, usutavaks ja realistlikuks. Lisaks võeti selle otsuse tegemisel arvesse inimõiguste üldist olukorda Venemaal, nii nagu seda on kirjeldanud vabaaühendused ning riiklikud ja rahvusvahelised organisatsioonid, Venemaa riigi- ja kohtuasutustes laialt levinud korruptsiooni ning karistusõiguslike apellatsioonkaebuste ebanormaalselt vähest rahuldamist (1%). Island oli I. N-ile rahvusvahelist kaitset tagades teadlik tema väidetava kuriteo pärast esitatud tagaotsimisteatisest. Island ei ole Venemaa järelepärimistele I. N-i asukoha kohta vastanud. Alates 2015. aastast on Islandilt rahvusvahelist kaitset taotlenud 47 Venemaa kodanikku, kellest selle on saanud 12. Neist neli on I. N. koos oma pereliikmetega.

52. Kohtuistungil väitis Island lisaks, et EMP puhul tuleb arvesse võtta ka hartat⁴⁶ ning et I. N-i tuleb kaitsta Venemaa kohtusüsteemi süsteemsete vigade eest⁴⁷.

53. Kui Islandilt küsiti, mida ta peab silmas „takistamatu läbipääsu“ (*safe passage*) taotlusega, lisas ta, et Islandi Berliini saatkond sai 24. juulil 2019 teate, et I. N. oli eelnenud kuul vahistatud. Islandi saadik vastas teatele konsulaarsuhete Viini konventsiooni⁴⁸ alusel nii, et Islandi valitsuse soov on, et I. N-i asja menetlemine toimuks viivitamata ja talle võimaldataks võimalikult kiiresti takistamatu läbipääs Islandile. Üleandmismenetluse leping sel ajal veel ei kehtinud⁴⁹.

54. Island märkis, et ta võib olla pädev mõistma I. N-i üle kohut Islandi kriminaalseadustiku artikli 6 alusel, kuid et selle üle peab otsustama tema sõltumatu prokuratuur. Kuna I. N. on Islandi kodanik, ei saa teda Islandi väljaandmisseaduse alusel välja anda.

55. Norra väitis kohtuistungil, et EMP lepingus ei ole ELTL artikliga 21 võrdväärset sätet. Ta väidab, et asjakohased on EMP artiklid 4, 28 ja 36, kuid et ainult eelotsusetaotluse esitanud kohus saab otsustada, milline kõnealustest põhivabadustest asjakohane on, kui üldse, ja et ei saa eeldada, et I. N. on teenuste kasutaja, mis on samuti küsimus, mille üle saab otsustada ainult Horvaatia kohus. Samamoodi ei saa Norra väitel olla asjakohane direktiiv 2004/38. See ei reguleeri väljaandmistaotlusi. Kriminaalküsimused jäävad EMP lepingu kohaldamisalast välja.

43 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsus (C-186/87, EU:C:1989:47).

44 EFTA Kohtu 22. juuli 2013. aasta otsus E-15/12 (*EFTA Court Reports*).

45 Vt eespool 8. joonealune märkus.

46 Island tugines 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsusele Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

47 Mis on harta artikli 47 kohaselt keelatud. 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

48 *United Nations Treaty Series*, 596. kd, lk 261.

49 Vt eespool 8. joonealune märkus. Üleandmismenetluse leping jõustus 1. novembril 2019.

56. Norra juhib tähelepanu asjaolule, et Norra kõrgeim kohus on EFTA Kohtule esitanud palve muuta otsust kohtuasjas Jabbi⁵⁰, kus EFTA Kohus on järeldanud, et direktiivi 2004/38 saab tõlgendada nii, et sellest tulenevad samad õigused kui ELTL artiklist 21; see palve on esitatud pooleliolevas kohtuasjas Campbell⁵¹. Norra seisukoht on, et kohtuotsus Jabbi on EMP artikliga 6 vastuolus, ning palub Euroopa Kohtul teha otsus, et õigused, mis tulenevad ainult ELTL artiklist 21, jäävad EMP lepingu kohaldamisalast välja, kuna selles puudub vastav säte.

57. Eelotsusetaotluses esitatud esimese küsimuse kohta märkis Norra, et Islandi ja Norra vaheline üleandmismenetluse leping on tavaline rahvusvaheline akt, mis ei kuulu EMP õigusesse, ning et seega ei saa seda tõlgendada samamoodi kui Euroopa vahistamismääruse raamotsust.⁵² Kuigi mõlemad nimetatud dokumendid on sõnastatud sarnaselt, on nende kontekst ja eesmärk erinevad. Kohtuotsuses Petruhhin on aga just nimelt rõhutatud konteksti ja eesmärgi tähtsust.

58. Euroopa Kohus märkis kohtuotsuses Petruhhin, et ebavõrdne kohtlemine võib olla põhjendatav eesmärgiga vältida isiku karistamata jäämist ja et vastavad meetmed peavad selle eesmärgi saavutamiseks sobima. Vaja on kindlaks määrata meetmed, mis piiravad isikute karistamata jäämiseks nende vaba liikumist vähem, kuid on sama tõhusad kui väljaandmine.⁵³

59. Norra väitel on sellise prioriteedi seadmine liikmesriigi kohtule lubatud Euroopa vahistamismääruse raamotsuse alusel, mitte aga üleandmismenetluse lepingu alusel, kuna sel on teistsugune eesmärk ja kontekst ning selles ei ole samasugust vastastikuse usaldusega seotud eesmärki, nagu raamotsuses⁵⁴ või ELL artikli 3 lõikes 2 (vrd kohtuotsus Petruhhin). Euroopa kohus on kohtuotsuses Petruhhin samuti viidanud raamotsuse artikli 1 lõikele 2, käsitades seda prioriteetsena, ning üleandmismenetluse lepingus sarnast sätet ei ole; selle preambulis on ainult mainitud „vastastikust usaldust“. EMP artikkel 3 kohustab osalisriike koostööd hõlbustama, kuid ei sisalda muid ELL artiklist 4 tulenevaid nõudeid. Üleandmismenetluse lepingu artikli 19 lõike 1 kohaselt tuleb vahistamismääruse täitmise kohta otsuse tegemisel hinnata kõiki asjaolusid ja eriti neid, mida on nimetatud lepingu artiklis 1.

60. Eelotsusetaotluses esitatud teise küsimuse puhul märgib Norra, et põhiõigused kuuluvad EMP õigusesse⁵⁵ ning harta artikli 19 kohaselt on isikut keelatud tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda ohustab ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus⁵⁶. Norra leiab, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab hindama, kui reaalne on oht, et I. N-i ootab Venemaale väljaandmise korral ees ebainimlik ja alandav kohtlemine,⁵⁷ ning võtma arvesse Islandi otsust anda talle pagulase staatus ning selles otsuses viidatud tõendeid.

61. Horvaatia märgib, et EMP artiklid 28 ja 36 vastavad ELTL artiklitele 45 ja 56,⁵⁸ lisades et ELTL artikkel 21 hõlmab isikuid, kes liiguvad teistesse liikmesriikidesse muudel kui majandustegevusega seotud põhjustel. ELTL artikkel 21 puudutab ka EMP kodanikke, sest direktiiv 2004/38 ei hõlma ainult majanduslikku laadi tegevust.

50 EFTA Kohtu 26. juuli 2016. aasta otsus Jabbi vs. Norra valitsus, E-28/15 (*EFTA Court Reports*).

51 EFTA Kohtu pooleliolev menetlus kohtuasjas Campbell vs. Norra valitsus, E-4/19.

52 Vt eespool 34. joonealune märkus. Norra väitis, et üleandmismenetluse lepingut reguleerib hoopis rahvusvaheliste lepingute õiguse 1969. aasta Viini konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 1155. kd, lk 331).

53 Norra viitab 6. septembri 2016. aasta kohtuotsuse Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) punktidele 37 ja 40.

54 Vt eespool 34. joonealune märkus.

55 Norra viitas EFTA Kohtu 19. aprilli 2016. aasta otsuse Holship Norge AS vs. Norsk Transportarbeiderforbund, E-14/15 (*EFTA Court Reports*) punktidele 123.

56 6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 62).

57 *Ibid.*, punktid 58 ja 62.

58 Horvaatia viitab 11. septembri 2007. aasta kohtuotsusele komisjon vs. Saksamaa (C-318/05, EU:C:2007:495, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsusele komisjon vs. Portugal (C-503/14, EU:C:2016:979, punktid 35 ja 70).

62. Kuna I. N. on kasutanud oma vaba liikumise õigusi, jääb tema olukord ELTL artikli 18 tähenduses aluslepingute kohaldamisalasse ja seega kehtib tema kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld,⁵⁹ mis vastab EMP artiklile 4.

63. Horvaatia väidab, et kohtuotsust Petruhhin⁶⁰ arvestades tuleb isikute karistamata jäämise vältimiseks ja vaba liikumise võimalikult väheseks piiramiseks võtta kõik kriminaalõiguses võimaldatud meetmed vastastikuseks abistamiseks ja koostööks. Sellega seoses viitab Horvaatia Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis*'d käsitleva 19. protokollil artikli 6 kohaselt Schengeni *acquis*' sätetele, mis kehtivad ka Islandile ja Norrale.

64. Horvaatia viitab Schengeni lepingu rakendamise konventsioonile⁶¹. Selle lepingu põhieesmärk on luua vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala ning tagada isikute vaba liikumine nii ELi kodanikele kui ka ELi territooriumil viibivatele välismaalastele.

65. Schengeni lepingu rakendamise konventsioon sisaldab põhimõttelisi sätteid, mis reguleerivad vastastikust õigusabi kriminaalasjades (III jaotise „Politsei ja julgeolek“ 2. peatükk) ja mille põhjal seda praegu edasi arendatakse. Schengeni *acquis*'sse kuulub ka Schengeni infosüsteem.⁶²

66. Sellest tulenevalt väidab Horvaatia, et prioriteediks tuleb pidada teabevahetust selle liikmesriigiga, mille kodanik asjaomane isik on, nii et see liikmesriik saaks oma pädevuse ulatuses selle isiku suhtes kriminaalmenetlust läbi viia seoses väljaspool tema territooriumi toime pandud kuritegudega ning teha üleandmismenetluse lepingu alusel vahistamismääruse.

67. Viimaseks väidab Horvaatia, et põhimõte, mille kohaselt ei saadeta isikuid riigist tagasi või välja riiki, kus neid ootab eest ebainimlik või alandav kohtlemine, on rahvusvahelise pagulasõiguse aluspõhimõte. Kui I. N. oleks varjupaika taotlenud Horvaatialt, oleks Horvaatia pidanud selle andmisest oma rahvusvahelise kaitse seaduse artikli 43 lõike 1 alusel keelduma, sest üks EMP liikmesriik on I. N-ile juba varjupaika andnud.

68. Horvaatia juhib tähelepanu asjaolule, et Island kohaldab Dublini III määrust⁶³ ja on ka Eurodaci osalisriik⁶⁴. Seega on Horvaatia väitel usutav, et Island täidab ELi varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse eeskirju. Island sõlmis 2014. aastal Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametiga⁶⁵ lepingu selles osalemise üksikasjade kohta.⁶⁶

69. Seepärast väidab Horvaatia, et isegi kui EMPs ei ole varjupaigaotsuste vastastikuse tunnustamise süsteemi, moodustab selle õigusliku raamistiku Euroopa ühine varjupaigasüsteem ning varjupaiga andmise tingimused on kõigis riikides ühesugused.

59 Horvaatia viitab 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsusele Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47, punktid 17–19).

60 6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

61 Vt eespool 16. joonealune märkus.

62 Seda reguleerivad kolm määrust: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1860 Schengeni infosüsteemi kasutamise kohta ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks (ELT 2018, L 312, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1861, milles käsitletakse Schengeni infosüsteemi (SIS) loomist, toimimist ja kasutamist piirikontrolli valdkonnas ning millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja määrust (EÜ) nr 1987/2006 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1987/2006 (ELT 2018, L 312, lk 14); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1862, milles käsitletakse Schengeni infosüsteemi (SIS) loomist, toimimist ja kasutamist politseikoostöös ja kriminaalasjades tehtavas õigusalas osalemises ning millega muudetakse nõukogu otsust 2007/533/JSK ja tunnistatakse see kehtetuks ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1986/2006 ning komisjoni otsus 2010/261/EL (ELT 2018, L 312, lk 56).

63 Vt eespool 6. joonealune märkus.

64 Vt eespool 7. joonealune märkus.

65 Vt eespool 7. joonealune märkus.

66 Horvaatia viitab nõukogu 11. veebruari 2014. aasta otsusele Euroopa Liidu ja Islandi Vabariigi vahelisele lepingule, mis käsitleb Islandi Vabariigi Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametis osalemise üksikasju, liidu nimel allkirjutamise kohta (ELT 2014, L 106, lk 2).

70. Komisjon on erinevalt Horvaatiast seisukohal, et vaidluse lahendamisel on Islandi kui EMP lepingu osalisriigi staatus olulisem kui tema kuulumine Schengeni alasse. Komisjon väidab, et EMP lepingu teatavad sätted viivad samade tulemusteni kui kohtuotsus Petruhhin. Kohtuistungil märkis komisjon, et põhikohtuasjas puuduvad teatavad kohtuasja Petruhhin elemendid, nagu näiteks asjaolu, et I. N. ei ole ELi kodanik, kuid et nende elementide puudumist saab tasakaalustada EMP lepingu teiste sätetega.

71. Komisjon meenutab, et EMP lepingu artikli 1 kohaselt on lepingu eesmärk „lepinguosaliste vaheliste kaubandus- ja majandussuhete püsiv ja tasakaalustatud tugevdamine võrdsetes konkurentsitingimustes ja ühesuguste eeskirjade järgimine, et luua ühtne EMP“.

72. Komisjon viitab lepinguosaliste ühisavaldusele EMP Ühiskomitee otsuse nr 158/2007 kohta, millega inkorporeeritakse lepingusse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2004/38/EÜ ja võetakse seega direktiiv 2004/38 üle EMP õigusesse.⁶⁷ Selles on muu hulgas märgitud, et mõistel Euroopa Liidu kodakondsus puudub EMP õiguses vaste ja et EMP leping ei loo õiguslikku alust EMP kodanike poliitiliste õiguste jaoks.

73. Samal ajal jällegi on kõik direktiiviga 2004/38 ette nähtud õigused ja vabadused EMP õigusesse üle võetud. EMP kodanikel on teatavatel tingimustel õigus EMP territooriumil vabalt liikuda ja kuni kolm kuud osalisriikide territooriumil viibida ning neid ei tohi diskrimineerida, isegi kui nad ei tegele majandustegevusega.⁶⁸ Komisjon väidab, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab ise otsustama, kas I. N-i olukord jääb EMP artikli 28 või 36 ja direktiivi 2004/38 sisulisse kohaldamisalasse, osutades et I. N. võib olla kasutanud oma õigust kasutada turismiteenuseid.⁶⁹ Komisjon märgib, et I. N-i olukord jääb igal juhul EMP lepingu kohaldamisalasse sellepärast, et ta saabus Islandilt Horvaatiasse. Seepärast on tal õigus diskrimineerimisvastasele kaitsel (EMP artikkel 4 ja ELTL artikkel 18).

74. Komisjon väidab, et kohtuotsus Petruhhin ei põhine kodakondsuse abstraktsel mõistel, vaid vaba liikumise õigustel ning ELTL artiklil 18. Ta lisab kohtuotsusele Pesciotti⁷⁰ viidates, et kohtuotsuses Petruhhin kõne all olnud menetlus alustati EMP artiklile 4 vastava ELTL artikli 18 alusel diskrimineerimise pärast.

75. Komisjoni arvates tasuks võrrelda kohtuotsust O. ja B.⁷¹ EFTA Kohtu otsusega Jabbi⁷². Kohtuotsuses O. ja B. jõudis Euroopa Kohus ELTL artikli 21 põhjal järeldusele, et kolmanda riigi kodanikul, kes on ELi kodaniku pereliige, on õigus viibida viimase päritoluliikmesriigis. Kohtuotsuses Jabbi kohaldas EFTA Kohus direktiivi 2004/38 EMP kodanike suhtes, kes majandustegevusega ei tegele, ja tuli samale järeldusele, isegi kui Euroopa Kohus seda direktiivi kohtuotsuses O. ja B. niimoodi ei kohaldanud.

67 Vt eespool 30. joonealune märkus.

68 Komisjon viitab direktiivi 2004/38 artiklitele 4–7 ning EFTA Kohtu 22. juuli 2013. aasta otsuse Wahl, E-15/12 (*EFTA Court Reports*) punktidele 78 ja 79.

69 Siinkohal viitab komisjon 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsusele Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47, punktid 14–17) ja EFTA Kohtu 25. aprilli 2012. aasta otsusele Granville, E-13/11 (*EFTA Court Reports*, punkt 37).

70 10. aprilli 2018. aasta kohtuotsus (C-191/16, EU:C:2018:222).

71 12. märtsi 2014. aasta kohtuotsus (C-456/12, EU:C:2014:135).

72 EFTA Kohtu 26. juuli 2016. aasta otsus Jabbi vs. Norra valitsus, E-28/15 (*EFTA Court Reports*, punktid 66–77). Komisjon viitab ka EFTA Kohtu 24. novembri 2014. aasta otsusele Island vs. Gunnarsson, E-27/13 (punktid 79–82).

76. Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et EMP leping tunnustab „lähedusel, pikaajalistel ühistel väärtustel“ põhinevaid „eesõiguslikke suhteid Euroopa Ühenduse, selle liikmesriikide ja EFTA riikide vahel“,⁷³ mis põhinevad „ühistel [...]eeskirjadel“,⁷⁴ ja et lepinguosaliste eesmärk on „saavutada ja säilitada käesoleva lepingu ja ühenduse õiguse niisuguste sätete ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine, mis on olulisel kujul üle võetud käesolevasse lepingusse, samuti jõuda üksikisikute ja ettevõtjate võrdse kohtlemiseni nelja vabaduse kohaldamise ja konkurentsitingimuste osas“⁷⁵. Ühetaolise tõlgendamise näevad ette EMP artiklid 105 ja 106.⁷⁶

77. Seepärast leiab komisjon, et tuleb järgida kohtuotsuses Petruhhin määratletud põhimõtteid, kuna Islandil on olemas Euroopa vahistamismäärusega võrdväärne õigusakt⁷⁷, s.o üleandmismenetluse leping. Sellest järeldeb komisjon, et Horvaatia peab Islandile Venemaa väljaandmistootlusest teada andma, nii et see saaks kõnealuse isiku üleandmist taotleda, kuna Island saab üleandmismenetluse lepingu alusel oma kodaniku suhtes kriminaalmenetlust alustada. Horvaatia peab käsitama prioriteetsena seda taotlust.⁷⁸ Selle saamisel on Horvaatia kohustatud I. N-i Islandile saatma.

IV. Analüüs

A. Vaidluse põhiküsimused mitmetahulises õigussüsteemis

78. Alustuseks tasub rõhutada, et põhikohtuasjas on tegemist seitsme õigussüsteemiga. Need on: kolme riigi, s.o Islandi, Horvaatia ja Venemaa õigussüsteemid, kolm riikideülest õigussüsteemi, s.o Euroopa Liidu, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Majanduspiirkonna õigussüsteem, ning rahvusvahelise avaliku õiguse aktid, nagu näiteks Genfi pagulasseisundi konventsioon⁷⁹. Need süsteemid on paljus kattuvad, kuid ükski ei ole teistest ülem, välja arvatud erandjuhul, kui mõni neist, välja arvatud Venemaa või Islandi oma, ohustab ELi õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust.⁸⁰

79. Seda küsimust põhikohtuasjas siiski otseselt ei teki. Seega ei ole riikideülene kord, mida ELi õigussüsteem kui täiendav põhiseaduskord on, eelotsusetaotluse esitanud kohtu riigi omast või ülejäänud õigussüsteemidest hierarhiliselt ülem või alam.⁸¹ Kõik need õigussüsteemid toimivad omavahelises sünergias ja mõjutavad üksteist.⁸²

80. Seega, kui püüda järjestada neid õigussüsteeme, mis moodustavad käesoleva asja õigusraamistiku, siis kõik nad kuuluvad ühte ja samasse hierarhiasse, kuid ükski neist ei asu selles hierarhias teistest eraldi.

73 EMP lepingu teine põhjendus.

74 EMP lepingu neljas põhjendus.

75 EMP lepingu viieteistkümnnes põhjendus.

76 EFTA Kohtu 26. juuli 2017. aasta otsus *Jabbi vs. Norra valitsus*, E-28/15 (*EFTA Court Reports*, punktid 68 ja 70).

77 Vt eespool 34. joonealune märkus.

78 Siinkohal viitab komisjon 6. septembri 2016. aasta kohtuotsusele *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 49) ja 10. aprilli 2018. aasta kohtuotsusele *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222).

79 Vt eespool 10. joonealune märkus.

80 Vt 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus *Melloni* (C-399/11, EU:C:2013:107, eelkõige punktid 58 ja 59). Vt hilisem, 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus *Spiegel Online* C-516/17, EU:C:2019:625, punkt 21).

81 Pernice, I., „Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe“, *European Constitutional Law Review*, vol. 11 (2015), nr 3, lk 541, 544–545.

82 Vt 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, lk 9, ja 23. märtsil 2018 Sofia Ülikooli õigusteaduskonnas peetud kõne põhiõiguste kohta.

81. Seega on Euroopa Kohtu esimene ülesanne määrata kindlaks need normatiivsed eeskirjad, mille alusel saab ta eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastata kontekstis, mida on nimetatud Euroopa konstitutsioonikohtute mitmetasandiliseks koostöök⁸³ Euroopa Kohtu, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja käesoleval juhul Horvaatia kõrgeima kohtu vahel.⁸⁴ Põhikohtuasjas on sellest triost saanud kvartett, kuna vaidluse lahendamisel on asjakohane ka EFTA Kohtu praktika.

82. Kuigi Euroopa Liidu toimimise lepingus ei ole sõnaselgelt EMP artiklile 6 vastavat sätet,⁸⁵ on Euroopa Kohus täheldanud, et EMP üks põhieesmärke on laiendada ELi siseturgu EFTA osalisriikidele, ja sellest järeldanud, et mitme EMP lepingu sätte eesmärk on „tagada selle võimalikult ühetaoline tõlgendamine kogu EMPs. [...] Sellest tulenevalt on Euroopa Kohtu ülesanne tagada, et EMP lepingu neid sätteid, mis on aluslepingu sätetega sisuliselt identsed, tõlgendatakse liikmesriikides ühetaoliselt“.⁸⁶ See nn ühtuspõhimõte rõhutab EMP kohta mitmetasandilises põhiseaduskorras, mida ma siin analüüsin.⁸⁷

83. Lahendamist vajavad peamised vaidlusküsimused on järgmised: 1) liikumise ja teenuste kasutamise õiguse ulatus ning kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld; mõlemad on ette nähtud nii Euroopa Liidu toimimise lepingus (artiklid 56 ja 18)⁸⁸ kui ka EMP lepingus (artiklid 36 ja 4); 2) selle õiguse konkreetse piiramise objektiivne põhjendus; 3) normid ja faktid, mis on selle objektiivse põhjenduse puhul põhikohtuasjas kõne all olevas olukorras asjakohased, sealhulgas Euroopa ühise varjupaigasüsteemi vastastikust usaldust reguleerivad eeskirjad, vastastikuse usalduse roll ning üleandmismenetluse leping kui rahvusvaheline leping; 4) kuidas tagada I. N-i põhiõigus olla kaitstud ebainimliku või alandava kohtlemise või ilmselgelt ebaõiglase kohtumenetluse eest, mida hõlmavad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklid 6 ja 13 ning harta artiklid 4, 19 ja 47.⁸⁹

83 Voßkuhle, A., „Multilevel Cooperation of the European Constitutional Court: der Europäische Verfassungsgerichtsverbund“, *European Constitutional Law Review*, vol. 6, 2010, lk 175.

84 Liikmesriikide konstitutsioonikohtute rolli kohta selles paradigmat vt Popelier, P., Mazmanyan, A. ja Vandenbruwaene, W., (eds.) *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, Intersentia, 2013.

85 EMP lepingu esimeses versioonis oli selline säte olemas (artikli 104 lõige 1). Euroopa Kohus aga jõudis Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikli 228 lõike 1 teise lõigu alusel esitatud arvamuses ühelt poolt ühenduse ja teiselt poolt Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni riikide vahel Euroopa Majanduspiirkonna loomiseks sõlmida kavandatava lepingu eelnõu kohta (arvamus 1/91, EU:C:1991:490) järeldusele, et see säte on ELi õigusega vastuolus. Vt Baudenbacher, C., „The EFTA Court: Structure and Tasks“, *The Handbook of EEA Law*, Springer, 2016, lk 179, lk 188.

86 23. septembri 2003. aasta kohtuotsus Ospelt ja Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 29). Viimase aja praktikast vt nt 20. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-284/09, EU:C:2011:670, punkt 95); 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus A (C-48/11, EU:C:2012:485, punkt 22); ja 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, punkt 72 ja seal viidatud kohtupraktika). Üldkohtu praktikast vt 22. jaanuari 1997. aasta kohtuotsus Opel Austria vs. nõukogu (T-115/94, EU:T:1997:3).

87 Kattuvate sfääride vahelise hierarhia puudumisest annavad tunnustust kommentaarid selle kohta, et EFTA Kohus peab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 sätestatud õiglase kohtumenetluse õigust kaalukamaks kui Euroopa Kohus. Vt nt 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), lk 183, lk 198, kus on viidatud blogikandele, milles Serrr, E. B. kommenteerib 8. detsembri 2011. aasta kohtuotsust KME Germany jt vs. komisjon (C-272/09 P, EU:C:2011:810) ja 8. detsembri 2011. aasta kohtuotsust Chlakor vs. komisjon (C-386/10 P, EU:C:2011:815).

88 Harta artikkel 45 kaitseb ka liidu kodanike õigust liidu territooriumil vabalt liikuda ja elada.

89 Teiste asjakohaste Euroopa normide seast võib mainida kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni (ETS 030), mis jõustus 12. juunil 1962. Venemaa on mõlemad lepingud ratifitseerinud ning kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni teine lisaprotokoll (ETS 182) jõustus Venemaa suhtes 1. jaanuaril 2020. Euroopa Nõukogu egiidi all on sõlmitud ka süüdimõistetud isikute üleandmise Euroopa konventsioon (ETS 112).

B. Asjakohased õigusnormid

1. Teenuste kasutamise vabadus

a) EMP artiklid 36 ja 4

84. Materjalide põhjal, mis esitati kohtuistungil Euroopa Kohtule I. N-i Horvaatiasse liikumise kohta, s.o puhkuseks (vt eespool punkt 48), saab järeldada, et ta oli EMP artikli 36 kohaselt teenuste osutamise vabadusega hõlmatud teenuste kasutaja. Euroopa Kohus on otsustanud, et EMP artikkel 36 „on ELTL artikliga 56 sarnane säte“ ja et seega tuleb ELTL artikli 56 piirangut „pidada põhimõtteliselt vastuolus olevaks ka artikliga 36“.⁹⁰ Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et EMP artikkel 4 on sõnastuse poolest ELTL artikliga 18 peaaegu ühesugune, mistõttu tuleb seda artiklit „tõlgendada ühetaoliselt“ ELTL artikliga 18.⁹¹ Tuleb meeles pidada, et I. N-i on talle kui turismiteenuste kasutajale võimaldatud väljaandmiskaitse puhul tema kodakondsuse pärast diskrimineeritud.

85. Tähtis on see, et EFTA Kohus on kohaldanud Euroopa Kohtu otsust Cowan⁹², kui ta tegi kindlaks teenuste kasutamise õiguse⁹³ ning selles kontekstis kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu olemasolu. Selle saab üle võtta põhikohtuasja, kus seda õigust on pädev käsitlema Euroopa Kohus, mitte EFTA kohus.

86. Tegelikult on I. N-i õigust turismiteenuseid kasutada piiratud palju rohkem (ta võeti puhkuse ajal seoses kriminaalasjaga vahi alla eesmärgiga ta välja anda) kui kohtuasjas Cowan⁹⁴. Tolles kohtuasjas oli kõne all olukord, kus kaebajal ei lubatud ühes fondis osaleda, kust ta oleks saanud hüvitist talle puhkuse ajal tekitatud kehavigastuste eest, kuid see toimus pärast tema puhkust.

87. Lisandub asjaolu, et nagu ESA kohtuistungil väitis, ei ole tõsiasi, et kõnealuse õiguse piiramine toimus seoses kriminaalõiguse kohaldamisega, oluline (vt eespool punkt 47), kuna Euroopa Kohus ei ole oma praktikas õiguste piiramist tsiviil-, haldus- või kriminaalõiguse alusel eristanud. Lisan sellele omalt poolt, et juba enne EMP lepingu jõustumist oli selge, et kriminaalõiguse normid võivad vaba liikumise õigusi piirata⁹⁵ ning et Euroopa Kohus oli juba kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu seoses kriminaalmenetlusega kohaldanud⁹⁶.

88. Täielikkuse huvides lisan, et vastupidi Norra poolt kohtuistungil väidetule (vt eespool punkt 55) ei ole selle üle, milliste õigustega konkreetsel juhul tegu on, pädevad otsustama ainult liikmesriikide kohtud ning et Euroopa Kohus peab oma väljakujunenud praktika kohaselt andma eelotsusetaotluse esitanud kohtule ELi õiguse kohta kogu vajaliku teabe, et viimane saaks oma poolelioleva kohtuasja lahendada.⁹⁷

89. Seepärast tuginen eelotsusetaotluses esitatud küsimustele vastates EMP artiklitele 36 ja 4 (vt allpool punkt 124).

90 11. detsembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-678/11, EU:C:2014:2434, punkt 66). Vt ka nt 6. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-153/08, EU:C:2009:618, punkt 48): „Kuna EMP lepingu artikli 36 sätetel on sama kohaldamisala mis sisuliselt identsel EÜ artiklil 49“ (nüüd ELTL artikkel 56), on kaalutlused EÜ artikli 49 kohta, kaasa arvatud diskrimineerimise põhjendatuse kohta „*mutatis mutandis* [...] ülekantavad“.

91 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, punkt 123 koostoimes punktiga 72). Euroopa Kohus viitas 1. aprilli 2004. aasta kohtuotsusele Bellio Flli, (C-286/02, EU:C:2004:212, punktid 34 ja 35) ja 10. aprilli 2008. aasta kohtuotsusele komisjon vs. Portugal (C-265/06, EU:C:2008:210, punkt 30).

92 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsus (186/87, EU:C:1989:47).

93 EFTA Kohtu 25. aprilli 2002. aasta otsus kohtuasjas Granville, E-13/11 (*EFTA Court Reports*, punkt 37).

94 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsus (186/87, EU:C:1989:47).

95 24. novembri 1993. aasta kohtuotsus Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905).

96 Nt 10. juuli 1984. aasta kohtuotsus Kirk (63/83, EU:C:1984:255).

97 Viimase aja praktikast vt nt 8. mai 2019. aasta kohtuotsus Związek Gmin Zagłębia Miedziowego (C-566/17, EU:C:2019:390, punkt 44).

b) ELTL artikkel 21 ei ole põhikohtuasjas oluline

90. Kui on selge, et käesolevas asjas on olulised eelkõige EMP artiklid 36 ja 4, võib vaidluse selle üle, kas ELi kodanikele ELTL artiklist 21 tulenevad õigused on EMP kodanikele ülekantavad, lõpetatuks lugeda, isegi kui pooled seda küsimust oma seisukohtades käsitlevad.⁹⁸ Nagu ESA esindaja kohtuistungil märkis, ei saa ELTL artiklile 21 tuginedes piirata vaba liikumise õigusi, mis on EMP lepingust tulenevalt juba olemas (vt eespool punkt 47.)

91. Ükskõik, milline on ELTL artiklist 21 tulenevate õiguste staatus EMP õiguses – küsimus, mida EFTA Kohus hakkab varsti uuesti kaaluma⁹⁹ (vt eespool punkt 56) –, ei ole sellel põhikohtuasjas lahendamisel olevas vaidluses mingit tähtsust.¹⁰⁰ Siin piisab vaid sellest, kui lisada, et skeptitsism Euroopa Kohtu sellise praktika asjakohasuse suhtes, mis on välja töötatud ainult ELTL artikli 21 põhjal ja mille üht näidet käsitleb komisjon eespool punktis 75, näib põhjendatud seepärast, et ELTL artikkel 21 jõudis aluslepingutesse alles 2007. aasta Lissaboni lepinguga ehk palju aega pärast EMP lepingu jõustumist 1. jaanuaril 1994.¹⁰¹

2. Objektiivne põhjendus

a) Isikute karistamata jäämise vältimine on teenuste kasutamise vabaduse piiramise objektiivne põhjendus

92. Turismiteenuste vaba liikumise piiramine peab EMP õiguse kohaselt objektiivselt põhjendatud olema,¹⁰² nagu ta peab seda olema ka ELTL artikli 56 kohaselt. Kas Horvaatia saab I. N-i EMP artikli 36 kohase vaba liikumise õiguse piiramist seeläbi, et ta on võtnud I. N-i väljaandmisvahistusse, põhjendada selle karistamata jäämise vältimisega, kui tema enda kodanike puhul ei ole see lubatud?

93. Kohtuotsus Petruhhin¹⁰³ muutubki asjakohaseks alles selles küsimuses, kuigi paistab, et Horvaatia kohtud on oma menetlustes valdavalt sellest lähtunud, mistõttu see on võib-olla kohatult toimiku sisu mõjutanud.

98 Vt eespool punktid 38, 40, 55, 56, 61, 75.

99 Vt EFTA Kohtu algne, 26. juuli 2016. aasta otsus Jabbi vs. Norra valitsus, E-28/15: (*EFTA Court Reports*). I. N. ei ole esitanud konkreetset vastuväidet direktiivi 2004/38 alusel, nagu näiteks selle artiklis 5 ette nähtud sisenemisõiguse rikkumise kohta, mida EFTA Kohus käsitles oma 22. juuli 2013. aasta otsuses Wahl, E-15/12 (*EFTA Court Reports*). Seepärast on mul direktiivi 2004/38 kohta lisada veel vaid nii palju, et teise õiguse normina tuleb seda tõlgendada kooskõlas esmase õiguse normiga, milleks on EMP artikkel 36. Vt EFTA Kohtu 23. jaanuari 2012. aasta otsus STX Norway Offshore AS jt vs. Norra, E-2/11 (*EFTA Court Reports*, punkt 34).

100 Samamoodi võib lõpetatuks lugeda praeguse debati küsimuses, kas liidu kodakondsust saab lahutada liikmesriikide kodakondsusest. Vt nt Nic Shuibhine, N., „The Territory of the Union in EU citizenship Law: Charting a Route from Parallel to Integrated Narratives“, *Yearbook of European Law* (2019), 1.

101 Siin pean silmas seda, et EMP õiguses eristatakse Euroopa Kohtu neid otsuseid, mis on tehtud enne EMP lepingu sõlmimist ja mida kohaldatakse EMP sätete suhtes „niivõrd kui nende sisu langeb kokku Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu [...] vastavate eeskirjadega“ (EMP lepingu artikkel 6), ja Euroopa Kohtu neid otsuseid, mis on tehtud pärast EMP lepingu sõlmimist. EFTA järelevalveamet ja EFTA Kohus on ainult kohustatud „võtma [Euroopa Kohtu] asjakohaste otsustega sätestatud põhimõtteid nõuetekohaselt arvesse“ (EFTA riikide vahel järelevalveameti ja kohtu asutamise kohta sõlmitud lepingu artikli 3 lõige 2; EÜT 1994, L 344, lk 1).

102 EFTA Kohtu 19. aprilli 2016. aasta otsus Holship Norge AS vs. Norsk Transportarbeiderforbund, E-14/15 (*EFTA Court Reports*, punkt 121).

103 6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

94. Euroopa Kohus tegi kohtuotsuses Petruhhin järelduse, et süüteo toime pannud isiku karistamata jäämise vältimist tuleb põhimõtteliselt „pidada liidu õiguses õiguspäraseks eesmärgiks“,¹⁰⁴ ja kordas seda järeldust, mis põhimõtteliselt lubab karistamata jäämise ohu vältimisega põhjendada vaba liikumise piirangut, hiljem kohtuotsustes Pisciotti¹⁰⁵ ja Raugevicius.¹⁰⁶

95. Tundub, et tulenevalt EMP ja ELi õiguse ühtluse tagamise kohustusest on Horvaatia I. N-i vahistamist ja väljaandmist selle karistamata jäämise vältimisega põhjendades õigesti toiminud. Arvestades, et vaba liikumise piirangud võivad olla põhjendatud kriminaalõiguslikult, oleks ebaloogiline arvata, et liikmesriik ei tohi seda teha samuti kriminaalõiguse kohaldamise kaalutlustel.

96. See on siiski midagi muud kui küsimus, kas Horvaatia ametiasutuste senist tegevust on „objektiivsete kaalutlustega võimalik põhjendada [...], kui need meetmed on vajalikud nende huvide kaitseks, mille tagamine on meetmete eesmärk, ja ainult niivõrd, kuivõrd seda eesmärki ei saa saavutada vähem piiravate meetmetega“¹⁰⁷.

b) Vastastikuse usalduse põhimõtte puudumine EMP õiguses ei takista kohtuotsuse Petruhhin kohaldamist

97. Märgin alustuseks, et olen nõus Norra poolt kohtuistungil esitatud argumentidega, et vastastikuse usalduse põhimõte, nii nagu see on Euroopa Liidus alates Lissaboni lepingu vastuvõtmisest 2007. aastal välja kujunenud, ei ole EMP õiguses rakendust leidnud. Vaatamata sellele, et EMP õigussüsteem on olemuselt *sui generis*, EFTA ja ELi liikmesriikide vahel valitsevad tihedad suhted, nagu neid on eespool punktis 44 kirjeldanud ESA, ning nagu komisjon on eespool punktis 76 märkinud, on EMP lepingus sätted, mis käsitlevad EMP eesõiguslikke suhteid ELiga, oli vastastikune usaldus enne Lissaboni lepingut alles lapsekingades.¹⁰⁸ Nagu Norra on eespool punktis 59 märkinud, ei ole EMP lepingus ELL artikli 3 lõikele 2 vastavat sätet.

98. Ma ei ole aga nõus Norra väitega, et kuna Euroopa Kohus pidas kohtuotsuses Petruhhin Euroopa vahistamismäärust väljaandmisele alternatiivseks, vaba liikumise õigust vähem piiravaks meetmeks, järeldas Euroopa Kohus sellest, et Euroopa vahistamismäärus on *ainus* vastuvõetav alternatiiv, millele süüdistatav saab tugineda, kui liikmesriik tema vaba liikumise õigusi piirab ja seda tema karistamata jäämise vältimisega põhjendab.

99. Seda näitab kohtuotsus Pisciotti, kus Euroopa Kohus ei ole erinevalt kohtuotsusest Petruhhin vastastikuse koostöö puhul viidanud Euroopa vahistamismääruse raamotsusele¹⁰⁹ (vrd Norra argumendid eespool punktides 57–59). Kohtuotsuses Pisciotti oli põhiküsimus hoopis teatava mehhanismi olemasolus, mille abil saab süüdistatavat tõhusalt vastutusele võtta. Niisiis märkis Euroopa Kohus seal järgmist:

„Sellega seoses on Euroopa Kohus otsustanud, et tuleb eelistada teabevahetust liikmesriigiga, mille kodakondsus on asjaomasel isikul, et anda selle liikmesriigi asutustele – kui see on asjakohane – võimalus teha Euroopa vahistamismäärus *kriminaalmenetluse alustamiseks*. Seega, kui liikmesriigile, kuhu teise liikmesriigi kodanikust liidu kodanik on liikunud, esitab väljaandmistootluse kolmas riik,

104 *Ibid.*, punkt 37.

105 10. aprilli 2018. aasta kohtuotsus (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 47).

106 13. novembri 2018. aasta kohtuotsus (C-247/17, EU:C:2018:898, punkt 32). Euroopa Kohus on karistamata jäämise ohu eest hoiatanud ka juhtudel, kui ta on käsitlenud Euroopa vahistamismääruse toime piiranguid ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise ohtu. Vt nt 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Generalstaatsanwaltschaft (kinnipidamistingimused Ungaris) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, punktid 85 ja 86).

107 10. aprilli 2018. aasta kohtuotsus (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

108 Ülevaateks vt 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, lk 135.

109 Täpselt sama kehtib 13. novembri 2018. aasta otsuse kohta kohtuasjas Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898), kus oli arutusel kolmanda riigi taotlus vabadusekaotuse täitmisele pööramiseks ELi kodaniku suhtes, kes olid kasutanud oma vaba liikumise õigusi.

kellega esimene liikmesriik on sõlminud väljaandmislepingu, on ta kohustatud teavitama liikmesriiki, mille kodakondsus kõnealusel kodanikul on, ning olenevalt olukorrast viimati nimetatud liikmesriigi taotlusel andma selle kodaniku talle üle vastavalt raamotsuse 2002/584 sätetele, *tingimusel et sellel liikmesriigil on tema riigisisese õiguse alusel pädevus selle isiku suhtes kriminaalmenetlust läbi viia seoses väljaspool tema territooriumi toime pandud tegudega* (vt selle kohta 6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punktid 48 ja 50).¹¹⁰

100. Seega asun seisukohale, et nimetatud kohtuotsuses oli põhiküsimus mingisuguse alternatiivi olemasolus, mis tagab isiku karistamata jäämise vältimise samas või sarnases ulatuses kui tema väljaandmine. Käsitlen küsimust, kas Islandi senine tegevus sellele tingimusele vastab, allpool punktides 119–123.

c) Vastastikune usaldus ja Euroopa ühine varjupaigasüsteem

101. Kuigi on teada, et Horvaatia osalemine Schengeni *acquis*'s on tulenevalt tema ELiga ühinemise lepingust kõigest osaline (vt eespool punkt 15),¹¹¹ osaleb Horvaatia Euroopa ühises varjupaigasüsteemis. Horvaatia ei osale ainult Dublini III määruse¹¹² täitmises (millest tulenevaid tagajärgi käsitles Euroopa Kohus kohtuotsuses A.S.¹¹³) ja Eurodaci määruse¹¹⁴ täitmises, vaid ta on rakendanud ja täidab korrakohaselt ka kvalifitseerimisdirektiivi¹¹⁵, menetluste direktiivi¹¹⁶ ja vastuvõtudirektiivi¹¹⁷. Seega on talle kohustuslik järgida ELTL artiklit 80, mille kohaselt Euroopa ühise varjupaigapoliitika elluviimisel juhindutakse solidaarsuse põhimõttest.

102. Üldisi parameetreid, millel Dublini III määruse täitmine nii liikmesriikide *kui ka* Schengeni ala riikide nagu Islandi jaoks põhineb, käsitles kohtujurist Sharpston oma ettepanekus kohtuasjas A.S. ja Jafari¹¹⁸. Seal tegi ta järgmise märkuse:

„Ühise varjupaigasüsteemi loomise kontekstis oli mõistlik eeldada, et *kõik* osalisriigid, *olgu liikmesriigid või kolmandad riigid*, austavad põhiõigusi, sealhulgas neid, mis põhinevad Genfi konventsioonil ja 1967. aasta protokollil ning Euroopa inimõiguste konventsioonil,[...] ja et seepärast saavad liikmesriigid üksteist selles suhtes vastastikku usaldada.[...] „Just sellest vastastikuse usalduse põhimõttest lähtudes võttis liidu seadusandja vastu [Dublini III määruse], et ratsionaliseerida varjupaigataotluste menetlemist ja hoida ära seda, et see süsteem ummistuks liikmesriikide ametiasutuste kohustuse tõttu menetleda ühe ja sama taotleja poolt esitatud erinevaid taotlusi, suurendada õiguskindlust seoses varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramisega ja seega vältida *forum shopping*'ut, kusjuures kõige selle põhieesmärk on kiirendada taotluste menetlemist nii varjupaigataotlejate kui osalisriikide huvides.“[...] Need küsimused puudutavad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala mõiste olemust[...] ning eeskätt Euroopa ühist varjupaigasüsteemi, mis põhineb vastastikusel usaldusel ja eeldusel, et teised liikmesriigid järgivad liidu õigust, eelkõige põhiõigusi“.¹¹⁹

110 Kohtujuristi kursiiv. 10. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 51).

111 See võib varsti muutuda. Vt komisjoni teatis COM(2019) 497 final Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitletakse Schengeni *acquis*' täieliku kohaldamise kontrollimist Horvaatia puhul.

112 Vt eespool 5. joonealune märkus.

113 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585).

114 Vt eespool 7. joonealune märkus.

115 Vt eespool 7. joonealune märkus.

116 Vt eespool 7. joonealune märkus.

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

118 (C-490/16 ja C-646/16, EU:C:2017:443).

119 Kohtujuristi kursiiv. *Ibid.*, punkt 123. Kohtujurist viitas Dublini III määruse põhjendustele 2, 3, 19 ja 39, 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsusele N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865); 6. juuni 2013. aasta kohtuotsusele MA jt (C-648/11, EU:C:2013:367); ja 10. detsembri 2013. aasta kohtuotsusele Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813). Eialgu vastu võetud tekst pärineb kohtuotsusest Abdullahi, punkt 53.

103. Mis puudutab Islandi, siis Euroopa Ühendus sõlmis 2001. aastal sellisena, nagu ta toona oli, Norra ja Islandiga lepingu, mis käsitleb Islandil või Norras esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määratlemise kriteeriume ja mehhanisme.¹²⁰ Seega, nagu Horvaatia on juba eespool punktis 68 märkinud, on Island rahvusvahelise lepingu alusel Dublini III määruse ja Eurodaci määruse¹²¹ osalisriik, kes osaleb ka Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti töös, ning nagu ESA on märkinud eespool punktis 47, viitab Islandi õigus kvalifitseerimisdirektiivi artiklile 15.

104. Need asjaolud koos sellega, et Island kui Schengeni ala riik osaleb üldisemalt ka Schengeni *acquis*'s,¹²² kohustavad Horvaatiat ja Islandi teineteist Euroopa ühise varjupaigapoliitika ja eelkõige Dublini III määruse valdkonnas tehtud otsuste puhul usaldama.

105. Rõhutan siinkohal, et vastastikuse usalduse kohustus ei tulene ainult Euroopa Kohtu praktikast, mille kohaselt tuleb austada varjupaigataotlejate põhiõigusi ning kohaldada õigesti Genfi pagulasseisundi konventsiooni.¹²³ See kohustus kehtib ELi õiguses üldisemalt,¹²⁴ mispärast tuleb eeldada, et Island kohaldab Dublini III määrust õigesti, või, nagu ESA on (eespool punktis 47) märkinud, et Island on oma varjupaiga andmise otsuse teinud põhjendatult, kuna ta peab ennast Dublini määruse III peatüki tähenduses vastutavaks osalisriigiks – kohtuistungil nii ta seda otsust kaitseski (vt eespool punkt 51). See järeldus on kooskõlas ka Dublini III määrusest tulenevate prioriteetidega ja korralduslike imperatiividega, nagu kohtujurist Sharpston on neid eespool punktis 102 osutatud ettepanekus selgitanud (varjupaigataotluste menetlemise ratsionaliseerimine; süsteemi ummistumise vältimine; õiguskindluse suurendamine; *forum shopping*'u vältimine).

106. Tõepoolest, Euroopa Kohus on vastastikuse usalduse tähtsust seoses Dublini III määrusega leevendanud ainult selleks, et tagada varjupaigataotlejate põhiõiguste austamine.¹²⁵ See lähenemine oleks enesestmõistetav, kui vastastikust usaldust saaks Dublini III määruse kohaldamisel nii palju vähendada, et need põhiõigused sootuks kaovad.

107. See tähendab, et Horvaatial on eespool punktis 68 õigus selles, et tuleb nõustuda, et Island täidab ELi varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse eeskirju ning et I. N-i juhtumi puhul tuleb rakendada kõiki Horvaatia ja Islandi vahel olemas olevaid koostöömehhanisme.¹²⁶ Vastastikune usaldus Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kontekstis ongi see vastastikuse usalduse *liik*, mida tuleb arvesse võtta, kui kohtuotsuses Petruhhin määratletud põhimõtete valguses on hindamisel see, kuidas Horvaatia on

120 Nõukogu otsus 2001/258/EÜ (EÜT 2001, L 93, lk 38). Vt ka 6. joonealuses märkuses osundatud lepingu artikkel 1.

121 Vt eespool vastavalt 6. ja 7. joonealune märkus.

122 See tuleneb põhimõtteliselt Islandi ja Norra Schengeni alaga ühinemise lepingust (vt eespool 4. joonealune märkus) ning hõlmab näiteks 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut (vt eespool 21. joonealune märkus) ja eranditega 19. juunil 1990. aastal Schengenis alla kirjutatud konventsiooni, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Belgia Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (vt eespool 16. joonealune märkus); nõukogu 12. märtsi 1999. aasta määrust (EÜ) nr 574/1999, millega määratakse kindlaks kolmandad riigid, mille kodanikel peab liikmesriikide välispiiride ületamisel olema viisa (EÜT 1999, L 72, lk 2; ELT eriväljaanne 19/01, lk 121; nüüd Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1806, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (ELT 2018, L 303, lk 39); nõukogu 29. mai 1995. aasta määrus (EÜ) nr 1683/95 ühtse viisavormi kohta (EÜT 1995, L 164, lk 1; ELT eriväljaanne 19/01, lk 13).

123 Vt eespool 10. joonealune märkus. Sellel teemal üldiselt vt Lawunmi, D., „The Dublin Regulation and the Charter: an impetus for change“, teoses Peers, S., et. al. (eds) *The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary* Second Edition, Hart Publishing, 2020 (ilmumas).

124 Vt nt 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 81).

125 Vt nt 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) ning selle vastastikust seost Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. jaanuari 2011. aasta otsusega M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. Viimase aja praktikast vt 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218).

126 Näib, et Horvaatia kinnitab õigustatult, et talle on Schengeni lepingu rakendamise konventsioonis (vt 16. joonealune märkus) vastastikust õigusabi kriminaalasjades käsitleva 2. peatüki sätted vähemalt osaliselt siduvad. Vt Horvaatia Vabariigi ühinemisakti (20. joonealune märkus) II lisa. Islandile on samas konventsioonis vastastikust õigusabi kriminaalasjades käsitlev 2. peatükk siduv Schengeni alaga ühinemise lepingu A lisa 1. osa alusel (vt 3. joonealune märkus).

reageerinud Islandi senistele taotlustele, mitte vastastikune usaldus ELi õiguse kohaselt kriminaalasjades õiguslase koostöö tegemisel ega EMP lepingust tulenevate heausksuse eeskirjade laiendamine ja edasiarendamine. Protokolli (nr 19) Schengeni *acquis'* kohta¹²⁷ põhjenduse 6 kohaselt on vaja säilitada „erisuhted“ Islandi ja Norraga.

108. Sellele tasub lisada, et vastastikust usaldust, milleks Horvaatia on Islandi suhtes kohustatud, ei mõjuta kuidagi tõsiasi, et I. N. on saanud Islandi kodakondsuse. Esiteks olid Islandil I. N-ile antud pagulase dokumendid Horvaatia piiri ületamisel kehtivad. Teiseks oli I. N-il võimatu varjupaika taotleda Horvaatia õiguse (vt eespool punktid 35 ja 67) ja Dublini III määruse¹²⁸ alusel, kuna ta oli juba ühes osalisriigis varjupaika saanud. Kolmandaks oli tõsiasi, et I. N. oli Islandil juba varjupaiga saanud, oluline seoses sellega, et kaitsta teda Genfi pagulasseisundi konventsiooniga¹²⁹ keelatud kohtlemise eest ja vältida *forum shopping'*ut, mis on Dublini III määruse¹³⁰ üks aluspõhimõtteid. Neljandaks ei olnud I. N-ilt pagulasseisundit ühegi ELi õiguses selleks ette nähtud menetlusega ära võetud.¹³¹

109. Mõõnan, et Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 punkti C alapunktis 3 on pagulasseisundi lõppemise ühe alusena nimetatud olukorda, kus isik on „omandanud uue kodakondsuse ja on oma uue kodakondsuse järgse riigi kaitse all“. Arvestades aga konventsiooni eesmärki, saab pagulasseisundi lõppemine kodakondsuse omandamise teel õiguspärane olla ainult juhul, „kui pagulasseisundi andmise alus on ära langenud ja isiku kaitsmine ei ole seepärast enam vajalik või põhjendatud“.¹³² Nagu põhikohtuasjas näha, on Euroopa ühise varjupaigasüsteemi haldamise eripäradest tulenevalt võimalik, et pagulasseisund võib isiku kaitsmiseks „vajalikuks“ jääda isegi pärast seda, kui isik on uue kodakondsuse omandanud. See ongi kontekst, milles tuleb Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 punkti C alapunkti 3 tõlgendada ja mis keelab seda teha sõnasõnaliselt. Konventsiooni preambulis on märgitud, et „Ühinenud Rahvaste Organisatsioon on mitmel juhul väljendanud sügavat muret pagulaste pärast ning püüdnud võimaldada neil *laialdaselt kasutada* inimese põhiõigusi ja -vabadusi“.¹³³

110. Lõpetuseks ei saa miski I. N-i põhiõigusi rohkem rikkuda kui see, kui temalt võetaks ära talle Islandi poolt Dublini III määruse kohaldamisel võimaldatud kaitse põhjendusega, et ta on Islandi kodakondsuse omandanud.

d) I. N-i põhiõigusi kaitsvad asjakohased õigusnormid

111. Põhiõigustest rääkides püüab I. N. saavutada seda, et teda ei antaks välja riiki, kus teda ootab ees ebainimlik või alandav kohtlemine ja ebaõiglane kohtumenetlus. Mõlema puhul koheldakse I. N-i Horvaatia kodanikest erinevalt, kuna Horvaatia põhiseadus näeb ette, et oma kodanikke välja anda ei tohi.

¹²⁷ 17. joonealune märkus.

¹²⁸ Dublini III määruse (vt eespool 5. joonealune märkus) artikli 3 lõike 1 kohaselt vaatab varjupaigataotluse läbi „üks liikmesriik“.

¹²⁹ Vt eespool 10. joonealune märkus. Dublini III määruse põhjenduse 3 kohaselt tuleb määruse tõlgendamisel lähtuda sellest konventsioonist.

¹³⁰ Vt eespool punktis 102 viidatud kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas A.S. ja Jafari.

¹³¹ Vt menetluste direktiiv (vt eespool 7. joonealune märkus).

¹³² Kapferer, S., „Cancellation of Refugee Status“, *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR PPLA/2003/02, märts 2003, lk 36–37.

¹³³ Kohtujuristi kursiiv. Vt eespool 10. joonealune märkus. Vt ka 14. mai 2019. aasta kohtuotsus M (pagulasseisundi tühistamine) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, punktid 78 ja 81) seoses Genfi konventsiooni staatusega liidu õiguses. Punktis 108 märkis Euroopa Kohus veel, et liidu õigust ei või tõlgendada selliselt, et see julgustataks liikmesriike „eirama oma rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad Genfi konventsioonist, pidades õigusi, mis nendel isikutel on konventsioonist tulenevalt“.

112. Siinkohal tasub meenutada, et põhikohtuasjas kõne all olev olukord on näide mitmesuguste rahvusvaheliste organisatsioonide sünergilisest *kattumisest*, kuna käesolevas asjas arutusel olevad põhiõigused on kaitstud kõigi kolme õigusaktiga, mida võiks muudes küsimustes isegi omavahel konkureerivateks pidada, s.o Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, harta ja EMP leping. Ebainimliku ja alandava kohtlemise keeld kuulub Euroopa põhiseaduslikku pärandisse.

113. Juhin tähelepanu Euroopa Inimõiguste Kohtu märkusele selle kohta, et „kuigi EFTA Kohus on väljendanud seisukohta, et EMP lepingu sätete tõlgendamisel tuleb arvesse võtta põhiõigusi, et suurendada EMP ja ELi õiguse ühtlust (vt nt EFTA Kohtu [2016. aasta] otsus kohtuasjas Yankuba Jabbi, E-28/15, punkt 81), ei hõlma EMP leping ELi põhiõiguste hartat ega ühtki viidet muudele õigusaktidele, millel on sama toime, nagu näiteks konventsioon“.¹³⁴

114. Kuid põhikohtuasjas ei ole see lihtsalt oluline, sest osalisriikide kohtute kohustus analüüsida ebainimliku ja alandava kohtlemise ohtu enne isiku väljaandmist tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast EIÖK artikli 3 tõlgendamisel.¹³⁵ Seos ELi õigusega ja hartaga tuleneb Euroopa Kohtu järeldusest, et „harta artiklis 4 ette nähtud ebainimliku või alandava kohtlemise keeld vastab EIÖK artiklis 3 toodud keelule ja seetõttu on selle tähendus ja ulatus vastavalt harta artikli 52 lõikele 3 samad, mis talle on antud konventsioonis“.¹³⁶ Üksikute põhiõiguste kaitset saaks laiendada harta kohaldamisala laiendamise teel (näiteks võib-olla seoses hartakohase omandikaitsega, nagu see on väljendatud harta artiklis 17 seal sisalduva sõnaselge viitega intellektuaalomandile), kuid sellise olukorraga põhikohtuasjas tegemist ei ole.

115. Seos EMP õigusega tuleneb asjaolust, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon on EMP õiguse ammune ja tähtis allikas: nii on EMP lepingu esimeses põhjenduses märgitud, et „Euroopa Majanduspiirkond annab oma panuse rahul, demokraatial ja inimõigustel põhineva Euroopa rajamisse“, ning see ongi see, mis muudab põhiõiguste austamise EMP lepingu osalisriikidele EMP õigusest kõrvale kaldudes kohustuslikuks.¹³⁷

116. ELi õiguses, nagu ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni puhul hõlmab keeld anda isikuid välja riikidesse, kus neid ootab ees ebainimlik või alandav kohtlemine, kõiki isikuid olenemata kodakondsusest. Seda väljendab sõna „Kedagi“, millega algab harta artikli 19 lõige 2, mis toob ELi õigusesse üle Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 3 tõlgendamisel välja töötatud põhimõtted.¹³⁸ Seega ei ole asjaolu, et I. N. ei ole ELi kodanik, selle sisulise õiguse kasutamisel oluline, arvestades selle isikulise kohaldamisala laiust. Harta artikli 19 lõige 2 on kohaldatav sõltumata nii diskrimineerimisest kui ka ELi kodakondsusest.¹³⁹

117. Mis puudutab keeldu anda isikut välja riigile, kus teda ootab seal valitsevate süsteemsete puuduste tõttu ees ebaõiglane kohtumenetlus, mis on vastuolus harta artikliga 47, siis on Euroopa Kohus seda keeldu seni tunnustanud ainult Euroopa-siseses kontekstis ja sealgi ainult seoses Euroopa vahistamismäärusega.¹⁴⁰ Kuid nagu ma olen märkinud oma ettepanekus kohtuasjas Minister for Justice and Equality¹⁴¹, keelab Euroopa Inimõiguste Kohus osalisriikidel isikut välja saata, kui isikut ähvardab

134 Euroopa Inimõiguste Kohtu teise koja 5. novembri 2019. aasta otsus Konkurrenten. NO A.S. vs. Norra, taotlus nr 47341/15, punkt 43.

135 Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 19. novembri 2019. aasta otsus TK ja SR vs. Venemaa, (ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD002849215, punktid 78 ja 91–96).

136 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsus C. K. jt (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 67).

137 EFTA Kohtu 19. aprilli 2016. aasta otsus Holship Norge AS vs. Norsk Transportarbeiderforbund, E-14/15 (EFTA Court Reports, punkt 123).

138 Vt selgitused harta artikli 19 lõike 2 kohta (ELT 2007, C 303, lk 17).

139 6. septembri 2017. aasta kohtumäärus Peter Schotthöfer ja Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633). Selle määruse resolutsioonis viitab Euroopa Kohus kodakondsusele, kuid harta artikli 19 lõikest 2 tulenevaid põhimõtteid kirjeldavates punktides seda viidet ei ole. Vt eelkõige punktid 22, 24 ja 26. Punktis 24 mainib Euroopa Kohus „isikuid“, mitte kodanikke. Seoses tagasisaatmise ja harta artikli 19 lõikega 2 vt 14. mai 2019. aasta kohtuotsus M (pagulasseisundi tühistamine) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 95).

140 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

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

sihtriigis tegelik ja ilmselge õigusemõistmisest ilmajätmise oht, mis rikub EIÕK artiklit 6.¹⁴² Seega asun seisukohale, et harta artikli 47 sisuline kohaldamisala laieneb ühtmoodi olukorrale, kus iga isikut ootab olenemata tema kodakondsusest¹⁴³ kolmandasse riiki väljasaatmise korral ebaõiglane kohtumenetlus, ja mis jääb harta kohaldamisalasse. Põhjus on harta artikli 52 lõikes 3, mis näeb ette, et hartas sisalduvaid selliseid õigusi, mis vastavad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooniga tagatud õigustele, tuleb tõlgendada ühtmoodi, ja et see ei takista ELil kehtestada ulatuslikumat kaitset. Teisisõnu: kui EIÕK artikli 6 kohaselt on keelatud isikut välja saata riiki, kus teda ootab ees ilmselgelt ebaõiglane kohtumenetlus, peab see keelatud olema ka harta artikli 47 kohaselt.

118. I. N-i olukord jääb harta kohaldamisalasse kahtpidi. Esiteks tuleneb nii EMP õigusest kui ka ELi põhiõigusi reguleerivast õigusest, et vaba liikumise õiguste piiramisel ei tohi rikkuda põhiõigusi.¹⁴⁴ Teiseks tuleb meeles pidada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on kohustatud täitma Dublini III määrusest tulenevat vastastikuse usalduse kohustust, millest tulenevalt tuleb selle määruse kõiki asjakohaseid sätteid, nagu näiteks artikli 3 lõiget 1 ja sellest (tulenevat) keeldu võtta ühe ja sama varjupaigataotleja taotlusi vastu eri liikmesriikides tõlgendada ja kohaldada kooskõlas hartaga.¹⁴⁵

V. Faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlusega esitatud küsimuste vastused

119. Olen eelotsusetaotlusega esitatud küsimustele andnud eespool punktides 7–9 kirjeldatud vastuse IV osas kirjeldatud õiguspõhimõtete ja järgmiste tähtsate asjaolude põhjal.

120. Teise küsimuse sõnastuse järgi otsustades palub Island I. N-i Islandile üleandmist selleks, et „korraldada menetlus, milleks tema väljaandmist taotletakse“. Kohtuistungil vastas aga Island talle täpsustuseks esitatud küsimustele nii, et Islandi Berliini saatkonna 24. juuli 2019. aasta teates sellist palvet ei olnud (vt eespool punkt 53). Lisaks märkis Islandi esindaja kohtuistungil, et Horvaatia pidi Islandile esitama tema valduses olevad dokumendid, et need saaks edastada Islandi sõltumatule prokuröriile, kes saaks seejärel otsustada, kas I. N-i suhtes tuleks Islandil alustada kriminaalmenetlust (vt eespool punkt 50). Kohtutoimikus ei ole aga ühtki tõendit selle kohta, millal täpselt Island selle palve Horvaatiale esitas ja tegelikult kas ta seda üldse tegi.

121. Samamoodi ei ole seal ühtki viidet sellele, kas Horvaatia ja Island on oma vaidluse lahendamiseks pöördunud Euroopa Ühenduse ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahelise lepingu, mis käsitleb liikmesriigis või Islandil või Norras esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise kriteeriume ja mehhanisme¹⁴⁶, artikli 3 alusel loodud Ühiskomitee poole.

122. Seega oleks minu arvates Euroopa Kohtul ennatlik vastata teisele küsimusele jaatavalt ja kohustada seeläbi Horvaatiat astuma aktiivselt samme I. N-i vabastamiseks üleandmismenetluse lepingu alusel.¹⁴⁷ Kui Island teebki oma vahistamismääruse,¹⁴⁸ peab Horvaatia kohus kõigi asjakohaste tõendite põhjal otsustama, kas Islandi pakutavast piisab selleks, et tagada I. N-i karistamata jäämise vältimine võrdväärselt tema väljaandmisega, mis on kohtuotsuse Petruhhin (vt eespool punktid 99–100) põhikriteerium. Sellegipoolest piirdun üleandmismenetluse lepingu puhul märkusega,

142 EIK 17. jaanuari 2012. aasta otsus *Othman (Abu Qatada) vs. Ühendkuningriik* (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, punkt 258).

143 Juhin tähelepanu, et EMP artiklis 4 ja ETL artiklis 18 sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld ei hõlma ainult vastavalt EMP ja ELi kodanikke ning ka harta artikli 21 teine lõik ei ole sedasi sõnastatud. Kõik sõltub asjaomase õigusakti kohaldamisalast.

144 Vt vastavalt EFTA Kohtu 19. aprilli 2016. aasta otsus *Holship Norge AS vs. Norsk Transportarbeiderforbund*, E-14/15 (*EFTA Court Reports*, punkt 123) ja 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

145 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus *Jawo* (C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 78). Kuna I. N. ei ole ELi kodanik ja Euroopa vahistamismääruse raamotsus (eespool 34. joonealune märkus) ei ole siin kohaldatav, ei saa harta kohaldamise alust, mida Euroopa Kohus kasutas 6. septembri 2016. aasta kohtuotsuses *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630), põhikohtuasjas üle võtta.

146 Vt eespool 6. joonealune märkus. Vt analoogia alusel 16. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus *E* (C-240/17, EU:C:EU:C:2018:8). Asjakohane võib olla ka Islandi ja Norra Schengeni alaga ühinemise lepingu artikkel 3 (vt eespool 4. joonealune märkus) ning sellega loodud segakomitee.

147 Vt eespool 8. joonealune märkus.

148 Vt 10. aprilli 2018. aasta kohtuotsus *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 55). Selles pidas Euroopa Kohus tähtsaks asjaolu, et asjaomase liikmesriigi ametiasutused ei olnud Euroopa vahistamismäärust teinud.

et esmapilgul on Island sellise tagatise andnud ja vastupidi Norra argumentidele (vt eespool punktid 57–59) ei vähenda selle kaalu ka asjaolu, et seejuures ei ole sõnaselgelt viidatud vastastikusele usaldusele, kuivõrd üleandmismenetluse lepinguga loodud korra rangust tõendavad piisavalt selle teisedki sätted.¹⁴⁹

123. Samal ajal ei taha ma oma vastusega teisele küsimusele mitte mingil juhul öelda seda, et Horvaatia kohtutel on õigus toimida vastuolus Islandi poolt I. N-ile varjupaiga andmise 11. juuni 2015. aasta otsusega (isegi kui Horvaatia kohtud lähtuvad Venemaal valitsevat olukorda analüüsides praegu, mitte 2015. aastal valitsenud olukorrast), kuna Island ja Horvaatia on tulenevalt asjaolust, et nad mõlemad on Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ja veel enam Dublini III määruse osalisriigid, kohustatud teineteist vastastikku usaldama.¹⁵⁰

VI. Ettepanek

124. Teen ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele järgmiselt:

1. Põhikohtuasjas kõne all olevas olukorras tuleb EMP artikleid 4 ja 36 tõlgendada nii, et Euroopa Liidu liikmesriik, kes teeb otsuse ELi-välise, kuid Schengeni ala riigi kodanikust isiku väljaandmise kohta kolmandale riigile, peab selle isiku väljaandmise taotlusest teatama asjaomasele Schengeni ala riigile. Lisaks peab asjaomane ELi liikmesriik edastama Schengeni ala riigile kõik enda valduses olevad materjalid, mille põhjal see saaks otsustada, kas asjaomase kodaniku suhtes tuleks alustada kriminaalmenetlust ja taotleda tema üleandmist. Lisaks ei tohi asjaomase liikmesriigi ametiasutused, nende hulgas kohtud, tulenevalt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi aluseks olevast vastastikusest usaldusest, kaasa arvatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, kehtestatud kohustusest teha otsust, mis on muul viisil vastuolus asjaoluga, et asjaomane Schengeni ala riik on asjaomasele isikule enne sellele oma kodakondsuse andmist andnud varjupaika. Seda tuleb silmas pidada siis, kui asjaomase liikmesriigi ametiasutused hindavad Schengeni ala riigi kodanikku kolmandale riigile väljaandmise korral ähvardava ebainimliku ja alandava kohtlemise ning ilmselge õigusemõistmisest ilmajätmise ohtu oma menetluse ajal.
2. Juhul, kui Schengeni ala riik ei ole asjaomase isiku kohta veel väljaandmistaotlust esitanud, ei pea ELi liikmesriik Schengeni ala riigi kodanikku Euroopa Liidu liikmesriikide ning Islandi ja Norra vahelist üleandmismenetlust käsitleva Euroopa Liidu ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahelise lepingu alusel omal algatusel Schengeni ala riigile üle andma. Kui Schengeni ala riik esitab oma väljaandmistaotluse, peavad ELi liikmesriigi kohtud otsustama, kas see taotlus tagab kõiki asjaolusid arvesse võttes asjaomase isiku karistamata jäämise vältimise võrdväärset selle kolmandale riigile väljaandmisega, ning tegema oma otsuse koosõlas asjaoluga, et asjaomane Schengeni ala riik on kõnealusele isikule enne oma kodakondsuse andmist varjupaiga andnud.

149 Nt esimene, kolmas ja kaheksas põhjendus, artikkel 1 ning artiklis 4 sätestatud vahistamismääruse kohustusliku täitmata jätmise alused, millele lisandub üldine sarnasus Euroopa vahistamismäärusega. Vt eespool 8. joonealuses märkuses viidatud üleandmismenetluse leping.

150 Vt eespool 6. joonealune märkus.