



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
EVGENI TANCHEV
apresentadas em 27 de fevereiro de 2020¹

Processo C-897/19 PPU

**I. N.,
com a intervenção de:
Federação da Rússia**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Vrhovni sud (Supremo Tribunal, Croácia)]

«Acordo EEE e liberdade de receber serviços — Confiança mútua e sistema europeu comum de asilo — Regulamento Dublin III e Estados associados ao espaço Schengen — Pedido de extradição apresentado por um Estado terceiro a um Estado-Membro da União Europeia relativamente a um nacional da EFTA — Concessão de asilo por esse Estado da EFTA, antes da aquisição da nacionalidade, a um nacional do EEE sujeito a um pedido de extradição, devido a um risco de exposição a tratamentos desumanos e degradantes e a um procedimento penal não equitativo em caso de repulsão para o Estado terceiro requerente — Detenção e prisão por um Estado-Membro da União Europeia com vista à extradição de um nacional do EEE para efeitos de procedimento penal pelos mesmos crimes que os previstos no âmbito do procedimento de asilo no Estado da EFTA — Discriminação em razão da nacionalidade no contexto de uma extradição — Acordo internacional entre a Islândia, a Noruega e a União Europeia sobre os processos de entrega e cooperação judiciária em matéria penal — Questão de saber se o Estado-Membro requerido é obrigado a informar o Estado do EEE do pedido de extradição do Estado terceiro — Questão de saber se um Estado-Membro da União Europeia é obrigado a entregar um nacional do EEE ao seu país de origem em vez de dar seguimento ao pedido de extradição de um Estado terceiro — Acórdão Petruhhin do Tribunal de Justiça — Risco de impunidade — Artigos 4.º, 19.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais»

1. I. N. é nacional da Federação da Rússia (a seguir «Rússia»), que se tornou nacional da República da Islândia (a seguir «Islândia») em 19 de junho de 2019, depois de lhe ter sido concedido asilo como refugiado nesse país, em 8 de junho de 2015. Foi detido em 30 de junho de 2019 pelas autoridades croatas, quando se encontrava de férias, enquanto atravessava a fronteira entre este Estado-Membro e a Eslovénia de autocarro com a sua família, e permanece preso. A detenção teve lugar com base num mandado de busca internacional emitido em 20 de maio de 2015 pelo gabinete da Interpol de Moscovo.

2. A Rússia pede à Croácia a extradição de I. N. por atos de corrupção e é apoiada pelo Ministério Público da Croácia, que representa a Rússia (a seguir «Ministério Público»). A Constituição croata obsta à extradição dos seus próprios nacionais, mas não de estrangeiros, como I. N., quando não existe acordo de extradição, como é o caso com a Rússia. O Ministério Público sustenta que, nas circunstâncias do processo principal, o direito da União não se opõe a uma situação como esta.

¹ Língua original: inglês.

3. A Islândia pede um salvo-conduto para I. N. para a Islândia, na medida em que o procedimento penal de que é objeto na Rússia parece ter fundamentado a concessão de asilo, antes de I. N. ter obtido a nacionalidade islandesa.

4. Em apoio do pedido de salvo-conduto, I. N. e a Islândia invocam o direito da União e, principalmente, o direito do EEE². A Islândia baseia-se simultaneamente nos artigos 18.º e 21.º TFUE, relativamente aos quais o Tribunal de Justiça declarou, no Acórdão Petruhhin³, que se opõem a uma discriminação em razão da nacionalidade, no que respeita à extradição dos cidadãos da União que exerceram os seus direitos de livre circulação para Estados terceiros, mas que estão sujeitos a reservas determinantes e pertinentes no processo principal.

5. É esta a questão que subjaz, em substância, ao pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Vrhovni sud, Hrvatska (Supremo Tribunal, Croácia; a seguir «órgão jurisdicional de reenvio»). Este pedido de decisão prejudicial dá ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar sobre a articulação entre o Acordo EEE e o direito da União, bem como sobre as consequências decorrentes da participação de Estados terceiros, como a Islândia, no acervo de Schengen, enquanto Estados associados ao espaço Schengen⁴, e, em especial, a associação da Islândia ao Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida⁵ (a seguir «Regulamento Dublin III»). A participação tanto da Islândia⁶ como da Croácia no Regulamento de Dublin reveste um interesse particular no processo principal, do mesmo modo que, de forma mais geral, o sistema europeu comum de asilo⁷.

2 O artigo 216.º, n.º 2, TFUE prevê que os acordos celebrados pela União vinculam as instituições da União e os Estados-Membros. V., por exemplo, Acórdão de 30 de abril de 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, n.º 5).

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

4 V. Acordo celebrado entre o Conselho da União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega, relativo à Associação destes Estados à Execução, à Aplicação e ao Desenvolvimento do Acervo de Schengen (JO 1999, L 176, p. 36; a seguir «Acordo de Associação ao Acervo de Schengen»).

5 JO 2013, L 180, p. 31. O seu artigo 48.º revoga o Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003 (Dublim II).

6 Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega, relativo aos Critérios e Mecanismos de Determinação do Estado Responsável pela Análise de um Pedido de Asilo Apresentado num Estado-Membro, na Islândia ou na Noruega (JO 2001, L 93, p. 40).

7 As normas primárias e legislativas fundamentais do sistema europeu comum de asilo são as seguintes: artigos 67.º, 78.º, e 80.º TFUE e artigo 18.º da Carta; Regulamento Dublin III; Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011, que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (a seguir «Regulamento Eurodac») (JO 2013, L 180, p. 1); Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação) (a seguir «Diretiva Qualificação») (JO 2011, L 337, p. 9); Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação) (a seguir «Diretiva Procedimentos») (JO 2013, L 180, p. 60); Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (a seguir «Diretiva Acolhimento») (JO 2013, L 180, p. 96); Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (JO 2010, L 132, p. 11); Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO 2001, L 212, p. 12).

6. Além disso, é necessário examinar o Acordo entre a União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega sobre os Processos de Entrega entre os Estados-Membros da União Europeia e a Islândia e a Noruega⁸ e, como pano de fundo, uma série de instrumentos do Conselho da Europa em matéria de extradição⁹, bem como a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados¹⁰. Deve também ser devidamente tida em conta a proibição, no direito da União, de extradição em casos de risco de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, que é válida tanto no que respeita à extradição para países terceiros¹¹ como à extradição entre Estados-Membros no âmbito do mandado de detenção europeu¹² (conforme refletido, respetivamente, nos artigos 19.º e 4.º da Carta), e a extradição perante alegadas falhas sistémicas do sistema judiciário do Estado-Membro de emissão que põem, assim, em causa um processo equitativo (artigo 47.º da Carta)¹³.

7. Em resposta à primeira questão prejudicial, cheguei à conclusão de que, por força dos princípios desenvolvidos no Acórdão Petruhhin, as autoridades croatas são obrigadas a informar as autoridades islandesas do pedido de extradição da Rússia em relação a I. N. e continuam a ser obrigadas a transmitir à Islândia todos os elementos na sua posse suscetíveis de apoiar as autoridades islandesas a decidir sobre o procedimento penal contra I. N. na Islândia e sobre o pedido de entrega.

8. Além disso, devido à obrigação de confiança mútua na qualidade e na legalidade da legislação dos Estados participantes subjacente ao sistema europeu comum de asilo e, em especial, ao Regulamento Dublin III, não é permitido às autoridades croatas, incluindo os órgãos jurisdicionais, atuar em desconformidade com uma decisão que concede asilo adotada por um Estado associado ao espaço Schengen, como a Islândia, ao abrigo do sistema europeu comum de asilo. Tal desconformidade verificar-se-ia se a Croácia: i) se abstivesse de comunicar à Islândia um pedido de extradição relativo a infrações criminais idênticas ou semelhantes na sequência das quais foi concedido asilo a I. N. pela Islândia, uma vez que esta chegou à conclusão de que era o Estado-Membro responsável nos termos do Regulamento Dublin III¹⁴; e ii) se uma das suas autoridades, incluindo os órgãos jurisdicionais, decidisse sobre o risco de I. N. estar exposto a tratamentos desumanos ou degradantes ou a uma denegação de justiça flagrante na Rússia, à data do processo na Croácia, em desconformidade com a decisão de concessão de asilo a I. N. pela Islândia, em 2015.

9. Para responder à segunda questão, dado que a Islândia ainda não apresentou um pedido de extradição, não impende, atualmente, nenhuma obrigação sobre a Croácia de proceder ativamente à entrega de I. N. à Islândia nos termos do Acordo sobre os Processos de Entrega¹⁵. Caberá aos órgãos jurisdicionais croatas determinar se, em qualquer caso, um mandado de detenção emitido pela Islândia, conjugado com o Acordo sobre os Processos de Entrega, confere uma proteção contra a impunidade equivalente à extradição, sem dispensar esses órgãos jurisdicionais da obrigação de atuarem em conformidade com a decisão de concessão de asilo pela Islândia, em 2015.

8 (JO 2006, L 292, p. 2). Este acordo está integrado no direito da União por força da Decisão do Conselho, de 27 de novembro de 2014, relativa à celebração do Acordo entre a União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega sobre os Processos de Entrega entre os Estados-Membros da União Europeia e a Islândia e a Noruega (JO 2014, L 343, p. 1) (a seguir «Acordo sobre os Processos de Entrega»).

9 Convenção Europeia de Extradicação (STE n.º 24). Convenção Europeia de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal (STE n.º 30), que entrou em vigor em 12 de junho de 1962. A Rússia ratificou estes dois acordos e o segundo protocolo adicional à Convenção Europeia de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal (STE n.º 182) entrou em vigor na Rússia em 1 de janeiro de 2020. Sob a égide do Conselho da Europa, existe igualmente uma Convenção Europeia Relativa à Transferência de Pessoas Condenadas (STE n.º 112).

10 Assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951, e entrou em vigor em 22 de abril de 1954 [Coleção de Tratados das Nações Unidas, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], conforme completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967 (a seguir, em conjunto, «Convenção de Genebra»).

11 Despacho de 6 de setembro de 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, n.º 24 e jurisprudência referida).

12 V., por exemplo, Acórdão de 25 de julho de 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Condições de detenção na Hungria) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589).

13 Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

14 V. nota 5, *supra*.

15 V. nota 8, *supra*.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

10. O artigo 18.º, n.º 1, TFUE prevê:

«No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.»

11. O artigo 2.º, n.º 1, da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns¹⁶, prevê:

«As fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que o controlo das pessoas seja efetuado.»

12. O artigo 2.º do Protocolo (n.º 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia¹⁷ prevê:

«O acervo de Schengen é aplicável aos Estados-Membros a que se refere o artigo 1.º, sem prejuízo do disposto no artigo 3.º do Ato de Adesão de 16 de abril de 2003 e no artigo 4.º do Ato de Adesão de 25 de abril de 2005. O Conselho substitui o Comité Executivo criado pelos acordos de Schengen.»

13. O artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Protocolo (n.º 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia¹⁸ prevê:

«A República da Islândia e o Reino da Noruega serão associados à execução do acervo de Schengen e ao seu posterior desenvolvimento. Para esse efeito, serão previstos processos adequados, no quadro de um acordo com esses Estados, a celebrar pelo Conselho, deliberando por unanimidade dos membros a que se refere o artigo 1.º Esse acordo conterá disposições relativas à contribuição da Islândia e da Noruega para a cobertura das consequências financeiras resultantes da aplicação do presente Protocolo.»

14. O artigo 1.º do Acordo de Associação ao Acervo de Schengen¹⁹ prevê:

«A República da Islândia e o Reino da Noruega, a seguir designados “Islândia” e “Noruega” respetivamente, serão associados às atividades da Comunidade Europeia e da União Europeia nas áreas abrangidas pelas disposições referidas nos anexos A e B do presente Acordo, bem como ao seu posterior desenvolvimento.

O presente Acordo cria direitos e obrigações recíprocos, segundo os procedimentos nele previstos.»

16 JO 2000, L 239, p. 19; a seguir «Convenção de aplicação do Acordo de Schengen».

17 JO 2012, C 326, p. 1.

18 *Idem.*

19 V. nota 4, *supra*.

15. O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, primeiro período, do ato de adesão da República da Croácia²⁰ prevê:

«1. As disposições do acervo de Schengen, referidas no Protocolo relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia (a seguir designado “Protocolo de Schengen”), anexo ao TUE e ao TFUE, e os atos nele baseados ou de algum modo com ele relacionados, enumerados no anexo II, bem como quaisquer outros atos adotados antes da data da adesão, vinculam a Croácia e são aplicáveis nesse Estado a partir da data da adesão.

2. As disposições do acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia e os atos nele baseados ou de algum modo com ele relacionados não referidos no n.º 1, embora vinculem a Croácia a partir da data da adesão, só são aplicáveis nesse Estado por força de uma decisão do Conselho para o efeito, após verificação, segundo os procedimentos de avaliação de Schengen aplicáveis, do cumprimento na Croácia das condições necessárias à aplicação de todas as partes do acervo, incluindo a aplicação efetiva de todas as regras de Schengen em conformidade com as normas comuns acordadas e os princípios fundamentais.»²¹

B. Direito do EEE

16. O artigo 4.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu²² (a seguir «Acordo EEE») prevê:

«No âmbito de aplicação do presente Acordo, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.»

17. O artigo 36.º, n.º 1, do Acordo EEE prevê:

«No âmbito das disposições do presente Acordo, são proibidas quaisquer restrições à livre prestação de serviços no território das Partes Contratantes em relação aos nacionais dos Estados-Membros das Comunidades Europeias e dos Estados da EFTA estabelecidos num Estado-Membro das Comunidades Europeias ou num Estado da EFTA que não seja o do destinatário da prestação.»

C. Direito nacional

18. O artigo 9.º da Constituição da República da Croácia («Narodne novine» n.º 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 e 5/14) prevê:

«Um nacional da República da Croácia não pode ser expulso da República da Croácia, nem privado da sua nacionalidade, nem extraditado para outro Estado, exceto no âmbito da execução de uma decisão de extradição ou de entrega, adotada em conformidade com os tratados internacionais ou com o acervo comunitário.»

19. O artigo 12.º, n.º 1, pontos 1, 3 e 4, da Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (Lei Sobre a Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal, «Narodne novine» 178/04; a seguir «ZOMPO») prevê que um pedido de assistência jurídica internacional pode ser indeferido se: 1. o pedido disser respeito a um ato considerado uma infração política ou um ato ligado a essa infração; [...]; 3. a aceitação do pedido for suscetível de atentar contra a soberania, a segurança, a

20 V. Decisão do Conselho da União Europeia, de 5 de dezembro de 2011, relativa à admissão da República da Croácia na União Europeia, e Ato relativo às condições de adesão da República da Croácia e às adaptações do Tratado da União Europeia, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica a ela anexo (JO 2012, L 112, p. 6).

21 O anexo II começa com o Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns, assinado em Schengen, em 14 de junho de 1985 (JO 2000, L 239, p. 13) (a seguir «Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985»).

22 JO 1994, L 1, p. 3.

ordem jurídica ou a outros interesses essenciais da República da Croácia; e 4. puder razoavelmente presumir-se que, em caso de extradição, a pessoa visada pelo pedido de extradição seria objeto de procedimento penal ou punida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política, ou que a sua situação seria dificultada por algum destes motivos.

20. O artigo 55.º da ZOMPO prevê:

«(1) Quando o órgão jurisdicional competente considerar que não estão preenchidos os requisitos legais para a extradição, profere um despacho de indeferimento do pedido de extradição e transmite-o sem demora ao Vrhovni sud [(Supremo Tribunal)] da República da Croácia que, ouvido o Procurador-Geral competente, confirma, revoga ou altera o despacho.»

II. Factos do processo principal e questões prejudiciais

21. Como suprarreferido, em 20 de maio de 2015, o gabinete da Interpol de Moscovo emitiu um mandado de busca internacional contra I. N. para efeitos de detenção, para exercício de ação penal por corrupção, e, mais concretamente, por uma forma de corrupção qualificada de corrupção passiva (artigo 290.º, n.º 5, do Código Penal da Federação da Rússia). I. N. é suspeito de ter recebido, na qualidade de diretor da Divisão de Licenciamento e Certificação do Ministério russo das Situações de Emergência na República da Carélia, após concertação prévia com outros funcionários do Ministério e no âmbito de um abuso das suas funções oficiais, um suborno no montante de 833 000 rublos russos (RUB) (aproximadamente 11 700 euros) por parte de um representante de uma empresa e de ter emitido a seu favor, como contrapartida, licenças relativas à montagem, ao apoio técnico e à reparação de equipamento de prevenção de incêndios em edifícios e estaleiros.

22. Em 30 de junho de 2019, no ponto de passagem da fronteira croata, I. N. foi detido com base no supracitado mandado de busca internacional. Apresentou-se, como passageiro de um autocarro, num controlo na fronteira para entrar na República da Croácia em proveniência da República da Eslovénia. Na fronteira, I. N. apresentou um documento de viagem islandês para refugiados [n.º (...)], válido de 25 de fevereiro de 2019 a 25 de fevereiro de 2021.

23. Em 1 de julho de 2019, I. N. foi ouvido por um juiz de instrução do Županijski sud (Tribunal Regional, Croácia) de Zagreb. Nessa mesma data, o Županijski sud (Tribunal Regional) de Zagreb ordenou a detenção com vista à extradição de I. N., em conformidade com o artigo 47.º da ZOMPO. I. N. continua detido, tendo sido negado provimento aos recursos por si interpostos.

24. Em 1 de agosto de 2019, a Administração dos Assuntos Consulares, Serviço de Vistos e dos Estrangeiros do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Europeus da República da Croácia transmitiu de uma Embaixada da Islândia ao Županijski sud (Tribunal Regional) de Zagreb uma nota na qual se declara que I. N. tem nacionalidade islandesa, bem como residência permanente na Islândia. A nota indica que I. N. obteve a nacionalidade islandesa em 19 de junho de 2019. Antes da obtenção da nacionalidade, era detentor de um documento de viagem para refugiados [n.º (...)]. A nota também menciona que o Governo islandês quer que seja assegurado a I. N. um salvo-conduto para a Islândia o mais rapidamente possível.

25. Em 6 de agosto de 2019, o Županijski sud (Tribunal Regional) de Zagreb recebeu um pedido do Ministério Público da Federação da Rússia, solicitando a extradição de I. N. para a Federação da Rússia, em conformidade com as disposições da Convenção Europeia de Extradicação²³. A extradição foi pedida com vista ao exercício de ações penais relativas a nove infrações de corrupção passiva, previstas no artigo 290.º, n.º 3, do Código Penal da Federação da Rússia, e a cinco infrações de corrupção

²³ V. nota 9, *supra*.

passiva, previstas no artigo 290.º, n.º 5, alínea a), do Código Penal da Federação da Rússia. Foram igualmente apresentados documentos em apoio do pedido de extradição, em conformidade com as disposições da Convenção Europeia de Extradicação, na falta de um acordo de extradição entre a Croácia e a Rússia.

26. O pedido refere que o Ministério Público da Federação da Rússia garante que o pedido de extradição não se destina a processar criminalmente a pessoa por motivos políticos, de raça, religião, nacionalidade ou opinião, e que serão colocadas à disposição de I. N. todas as possibilidades de exercer a sua defesa com a assistência de um advogado, e que não será submetido a tortura, tratamentos cruéis ou desumanos, ou ainda a penas que violem a dignidade humana.

27. Em 5 de setembro de 2019, a secção que conhece do processo do Županijski sud (Tribunal Regional) de Zagreb considerou que as condições legais de extradição para efeitos de processo penal contra o estrangeiro I. N., previstas nos artigos 33.º e 34.º da ZOMPO, estavam preenchidas.

28. Em 30 de setembro de 2019, I. N. interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio. Segundo o despacho de reenvio, I. N. declarou que existe um risco concreto, grave e razoavelmente previsível de que, em caso de extradição, será submetido a tortura e a tratamentos desumanos ou degradantes. Na petição de recurso, sublinhou, nomeadamente, que lhe foi concedido o estatuto de refugiado na Islândia precisamente devido a processos concretos instaurados na Rússia, que é detentor de um documento de viagem islandês para refugiados válido e que o Županijski sud (Tribunal Regional) de Zagreb pôs termo de facto à proteção internacional que lhe foi concedida na Islândia. Além disso, indicou que o Županijski sud (Tribunal Regional) de Zagreb desrespeitou a interpretação seguida pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão Petruhhin²⁴.

29. Nos termos da jurisprudência do órgão jurisdicional de reenvio, o pedido de extradição deve ser indeferido quando exista um risco real de, em caso de extradição, a pessoa extraditada ser sujeita a tortura ou a penas ou tratamentos desumanos. O despacho de reenvio precisa que estes elementos serão apreciados no âmbito do processo de recurso.

30. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre se, antes de adotar uma decisão sobre o pedido de extradição com base nas disposições do direito da União, deve informar a República da Islândia, de que I. N. é nacional, do pedido de extradição, para que este Estado possa eventualmente pedir a entrega do seu nacional para efeitos de condução do processo, com o objetivo de evitar o risco de impunidade.

31. Uma vez que existem dúvidas quanto à aplicação do direito da União, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância em 26 de novembro de 2019 e apresentar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1. Deve o artigo 18.º TFUE ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro da União Europeia que se pronuncia sobre a extradição para um Estado terceiro de um nacional de um Estado que não é membro da União Europeia mas que é membro do espaço Schengen, é obrigado a informar do pedido de extradição o Estado-Membro do espaço Schengen do qual essa pessoa é nacional?
2. Em caso de resposta afirmativa à questão anterior e se o Estado-Membro do espaço Schengen tiver solicitado a entrega dessa pessoa para efeitos de condução de um processo para o qual a extradição é pedida, deve essa pessoa ser-lhe entregue em conformidade com o Acordo entre a União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo aos processos de entrega entre os Estados-Membros da União Europeia e a Islândia e a Noruega?»

²⁴ Acórdão de 6 de setembro de 2019 (C-182/15, EU:C:2016:630).

32. O despacho de reenvio deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de dezembro de 2019, tendo sido decidida a sua tramitação prejudicial urgente.

33. Foram apresentadas observações escritas no Tribunal de Justiça por I. N., pelo Ministério Público, pela República da Croácia e pela Comissão Europeia. I. N. e a Comissão participaram na audiência que teve lugar no Tribunal de Justiça em 31 de janeiro de 2020, à semelhança da República Helénica, da República da Irlanda, da República da Islândia, do Reino da Noruega e do Órgão de Fiscalização da EFTA (a seguir «OFE»).

III. Resumo das observações escritas e orais

34. I. N. afirma que as autoridades islandesas demonstraram que tinha testemunhado junto das autoridades russas competentes contra os seus superiores hierárquicos da Administração Pública no que respeita às suas atividades de corrupção, mas que, devido às ligações da sua hierarquia com altos funcionários da Administração Pública, foi processado criminalmente em lugar desses seus superiores hierárquicos.

35. I. N. alega que o procedimento penal é ilegal e pouco claro e que a Croácia viola o artigo 6.º da CEDH. I. N. afirma que o seu estatuto de refugiado continua a ser válido e deveria ter sido tomado em consideração. I. N. observa igualmente que está impedido de apresentar um pedido de asilo ao abrigo do direito croata porque o mesmo já lhe foi concedido e que existe jurisprudência do Tribunal Constitucional da Croácia de 2018 que obriga os tribunais croatas a ter em conta a concessão de proteção internacional ao abrigo do Regulamento Dublin III²⁵.

36. O conceito de igualdade de tratamento relativamente às quatro liberdades está no centro das relações entre o EEE e os Estados-Membros da União (v. décimo quinto considerando e artigo 4.º do Acordo EEE), tal como a interpretação uniforme do Acordo EEE e da legislação da União. O objetivo é alcançar homogeneidade entre os dois sistemas (artigo 105.º do Acordo EEE).

37. I. N. acrescenta que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 18.º TFUE é aplicável por analogia, uma vez que, no essencial, se encontra reproduzida no artigo 4.º do Acordo EEE. Assim, uma pessoa que se encontre numa situação abrangida pelo âmbito de aplicação do Acordo EEE deve ter o mesmo tratamento, independentemente da sua nacionalidade²⁶, e o litígio no processo principal enquadra-se no âmbito de aplicação do artigo 36.º EEE, que reproduz, no essencial, o artigo 56.º TFUE, relativo à livre prestação de serviços. Se os nacionais do EEE não pudessem invocar a proteção contra a extradição prevista no Acórdão Petruhhin²⁷, utilizariam menos frequentemente os serviços de operadores turísticos que oferecem viagens através da Europa.

38. I. N. acrescenta que a livre circulação de pessoas que não exercem uma atividade económica no EEE e que não estão abrangidas por uma das quatro liberdades se enquadra, por vezes, no âmbito do Acordo EEE, uma vez que a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros²⁸, foi integrada no direito do EEE pela Decisão do Comité Misto do EEE n.º 158/2007, de 7 de dezembro de 2007, que altera o anexo V

25 V. nota 5, *supra*.

26 I. N. remete para o Acórdão de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, n.º 10).

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

28 [...] que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77).

(Livre circulação de trabalhadores) e o anexo VIII (Direito de estabelecimento) do Acordo EEE²⁹. Nos Acórdãos Gunnarsson³⁰ e Jabbi³¹, o Tribunal da EFTA interpretou a Diretiva 2004/38 em sentido amplo, a fim de suprir a falta de uma disposição, no direito do EEE, correspondente ao artigo 21.º TFUE em matéria de nacionalidade.

39. Segundo I. N., evitar a impunidade constitui um objetivo legítimo que justifica uma restrição das liberdades fundamentais, mas esse objetivo pode ser alcançado através de medidas menos restritivas que a extradição³², e remete para o Acordo sobre os Processos de Entrega entre a União Europeia, a República da Islândia e o Reino da Noruega³³, que, pelo seu conteúdo, corresponde quase integralmente à Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros³⁴. I. N. salienta a semelhança da definição de mandado de detenção europeu enunciada no artigo 1.º da Decisão 2002/584/JAI com a prevista no artigo 2.º, n.º 5, do Acordo sobre os Processos de Entrega³⁵.

40. Segundo o Ministério Público, uma vez que a Islândia não é um Estado-Membro da União, I. N. gozava, à data da sua detenção, dos direitos decorrentes do Acordo EEE, mas não dos decorrentes do TFUE de que os nacionais dos Estados-Membros da União beneficiam. O direito à livre circulação no âmbito do EEE é mais restrito do que os direitos reconhecidos pelo artigo 21.º TFUE, e os direitos de livre circulação no âmbito do EEE não abrangem a extradição. Por conseguinte, o princípio da não discriminação enunciado no artigo 4.º do Acordo EEE não se aplica ao litígio no processo principal³⁶.

41. Além disso, não existe prática no âmbito dos processos de extradição croata nos quais o regresso do acusado se verifique para o seu Estado de nacionalidade e não para o Estado que pede a extradição. Não se trata de uma medida menos restritiva na aceção da jurisprudência constante do Acórdão Petruhhin, porque prorroga o período de detenção com vista à extradição. Não é, portanto, necessário informar a Islândia do processo de extradição, do qual, de resto, a mesma tem conhecimento.

42. Na audiência, a Irlanda pediu ao Tribunal de Justiça que reconsiderasse a sua jurisprudência constante do Acórdão Petruhhin, aplicando a abordagem adotada pelo advogado-geral Y. Bot nesse processo³⁷, segundo a qual os estrangeiros e os nacionais não estão em situações comparáveis no que respeita às regras que excluem a extradição para países terceiros; o procedimento penal para os cidadãos nacionais no Estado-Membro de origem inscreve-se no objetivo de evitar a impunidade. No que diz respeito às conclusões a reconsiderar constantes do Acórdão Petruhhin, a Irlanda remete, em especial, para os n.ºs 47, 48 e 49.

29 JO 2008, L 124, p. 20.

30 Acórdão do Tribunal da EFTA de 24 de novembro de 2014, Islândia/Gunnarsson (E-27/13, EFTA Court Report).

31 Acórdão do Tribunal da EFTA de 26 de julho de 2016, Jabbi/Governo norueguês (E-28/15, EFTA Court Report).

32 I. N. remete para os Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630); e de 13 de novembro de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

33 V. nota 8, *supra*.

34 JO 2002, L 190, p. 1. A seguir «Decisão-Quadro relativa ao MDE».

35 V. nota 8, *supra*.

36 No que respeita aos direitos de livre circulação previstos no artigo 21.º TFUE e às derrogações, o Ministério Público remete para os Acórdãos de 12 de maio de 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291); de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630); e de 13 de novembro de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

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

43. Na audiência, a República Helénica defendeu a aplicação dos princípios decorrentes do Acórdão Petruhhin. I. N. exerceu os seus direitos de livre circulação e não poderia ter sido discriminado em razão da nacionalidade, apesar de a República Helénica não excluir que a extradição para um país terceiro possa prosseguir um objetivo legítimo, como o de evitar a impunidade. Seria importante que o órgão jurisdicional de reenvio apreciasse as razões pelas quais I. N. obteve o estatuto de refugiado. A República Helénica remeteu para os artigos 3.º, 4.º, 28.º e 36.º do Acordo EEE³⁸.

44. Na audiência, o OFE sublinhou que o EEE é uma ordem jurídica *sui generis* baseada na confiança mútua e na cooperação, caracterizada pela proximidade dos valores fundamentais comuns dos Estados-Membros da União Europeia e dos Estados da EFTA³⁹. A cláusula de boa-fé prevista no artigo 3.º do Acordo EEE era equivalente à do artigo 4.º TUE. O sistema caracteriza-se por um alinhamento dinâmico das disposições materiais e os Estados da EFTA encontram-se em pé de igualdade com os Estados-Membros da União Europeia no que respeita às propostas legislativas da Comissão (artigo 99.º, n.º 1, do Acordo EEE); trata-se de um processo de consulta contínuo (artigo 99.º, n.º 3, do Acordo EEE). Os atos pertinentes da União acrescem ao Acordo EEE e tornam-se parte do acervo se não forem adaptados (artigo 102.º do Acordo EEE). A homogeneidade é assegurada pelos artigos 6.º e 105.º do Acordo EEE. A jurisprudência do Tribunal da EFTA e do Tribunal de Justiça reforçam este alinhamento dinâmico e as diferenças entre os dois não se alargam às suas fundações e valores.

45. Assim, o OFE sustentou que a Croácia restringiu os direitos de livre circulação de I. N. e que o Acórdão Petruhhin se aplica de igual modo aos nacionais do EEE. A aplicação do artigo 4.º do Acordo EEE, conjugado com a disposição do Acordo EEE correspondente em matéria de livre circulação, conduz ao mesmo resultado.

46. O OFE invocou igualmente o Despacho do Tribunal de Justiça de 6 de setembro de 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner⁴⁰. Os cidadãos da União e os nacionais do EEE que circulam livremente devem ser protegidos contra a extradição para Estados terceiros onde corram o risco de ser sujeitos a tratamentos desumanos ou degradantes conforme previsto no artigo 19.º da Carta.

47. O OFE considera que o Despacho Schotthöfer representa um princípio absoluto e que a Croácia deve confiar na avaliação feita pela Islândia no que respeita às consequências da extradição. Há que presumir o mérito dos fundamentos da concessão do direito de asilo⁴¹. Estes fundamentos não desapareceram devido à concessão da nacionalidade islandesa a I. N.. O OFE sublinha que o artigo 15.º da Diretiva Qualificação⁴² é enunciado pelo direito islandês. O OFE afirma que o artigo 21.º TFUE não pode restringir os direitos de livre circulação aplicáveis ao abrigo do direito do EEE e que nenhuma distinção é feita pelo acervo em matéria de livre circulação consoante uma restrição se baseie no direito civil, no direito penal ou no direito público.

48. Na audiência, a Islândia forneceu detalhes sobre as viagens de I. N. Este embarcou num voo da Islândia para Viena com a sua mulher e dois filhos e depois viajou de autocarro com destino a Zagreb para gozar férias planeadas nas praias da Croácia.

38 A República Helénica referiu-se igualmente a outras decisões, como o Acórdão de 5 de julho de 2007, Comissão/Bélgica (C-522/04, EU:C:2007:405).

39 Foram invocados a este respeito os dois primeiros considerandos do Acordo EEE.

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

41 A este respeito, o OFE remete para o Acórdão de 21 de dezembro de 2011, N. S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, n.º 83).

42 V. nota 7, *supra*.

49. A Islândia sustenta que o Acórdão Petruhhin é aplicável ao litígio no processo principal, uma vez que o artigo 36.º do Acordo EEE relativo aos serviços é equivalente ao artigo 56.º TFUE e que, no Acórdão Cowan⁴³ (C-186/87), o Tribunal de Justiça estabeleceu que os serviços turísticos são serviços e que a Diretiva 2004/38 está integrada no direito do EEE. A Islândia invocou igualmente o Acórdão do Tribunal da EFTA Wahl/Islândia⁴⁴, alegando que o artigo 4.º do Acordo EEE é equivalente ao artigo 18.º TFUE.

50. Segundo a Islândia, a Croácia estava obrigada a fornecer à Islândia as informações necessárias para que esta decidisse sobre o procedimento penal contra I. N. e sobre a sua entrega nos termos do Acordo sobre os Processos de Entrega⁴⁵.

51. A concessão de proteção internacional pela direção da imigração islandesa, em 8 de junho de 2015, baseou-se num depoimento considerado pormenorizado, sem contradições, claro, coerente, credível e realista. Baseou-se igualmente no estado geral dos direitos humanos então existente na Rússia, tal como descrita em relatórios de ONG, nacionais e internacionais, sobre a corrupção generalizada na Administração e no poder judicial, bem como sobre as taxas de sucesso anormalmente baixas dos recursos em matéria penal (1 %). A Islândia tinha conhecimento do mandado de busca internacional (*red notice*) de I. N. pelo crime que lhe era imputado quando lhe foi concedida proteção internacional. A Islândia não respondeu aos pedidos da Rússia sobre a localização de I. N.. Desde 2015, foram diferidos doze de quarenta e sete pedidos de proteção internacional de nacionais russos. Quatro deles foram diferidos a I. N. e à sua família.

52. Além disso, na audiência, a Islândia sustentou que o respeito pela Carta se impõe igualmente no âmbito do EEE⁴⁶ e que I. N. devia ser protegido contra as falhas sistémicas do poder judicial russo⁴⁷.

53. Depois de ter sido questionada sobre o que se devia entender por um pedido de «salvo-conduto», a Islândia acrescentou que, em 24 de julho de 2019, a embaixada islandesa em Berlim recebeu uma nota verbal segundo a qual I. N. havia sido detido no mês anterior. O embaixador respondeu à nota, nos termos da Convenção de Viena sobre Relações Consulares⁴⁸, no sentido de que é vontade do Governo que os procedimentos sejam conduzidos com urgência e que o salvo-conduto seja emitido o mais rapidamente possível. O Acordo sobre os Processos de Entrega não era aplicável nesse momento⁴⁹.

54. A Islândia declarou que poderia ser competente para julgar I. N., nos termos do artigo 6.º do Código Penal islandês, mas que tal dependia de decisão do Ministério Público, que dispõe de plena autonomia. I. N. não pode ser extraditado da Islândia como nacional islandês ao abrigo da lei de extradição islandesa.

55. Na audiência, o Reino da Noruega defendeu que nenhuma disposição do Acordo EEE era equivalente ao artigo 21.º TFUE. As disposições aplicáveis do Acordo EEE eram os artigos 4.º, 28.º e 36.º, mas cabia exclusivamente ao órgão jurisdicional de reenvio decidir qual das liberdades era aplicável, sendo caso disso, sem que se pudesse presumir que I. N. era destinatário de serviços, o que também devia ser decidido por um tribunal croata. A Diretiva 2004/38 também não pode ser aplicável. A mesma não regula os pedidos de extradição. A matéria penal não está abrangida pelo Acordo EEE.

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

44 Acórdão de 22 de julho de 2013 (E-15/12, EFTA *Court Report*).

45 V. nota 8, *supra*.

46 A Islândia invocou o Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

47 Como a tal se opõe o artigo 47.º da Carta. Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

48 Nações Unidas, Coletânea dos Tratados, vol. 596, p. 261.

49 V. nota 8, *supra*. O Acordo sobre os Processos de Entrega entrou em vigor em 1 de novembro de 2019.

56. O Reino da Noruega salienta que o Supremo Tribunal da Noruega pediu ao Tribunal da EFTA que revogasse, no âmbito do processo pendente *Campbell*⁵⁰, o seu Acórdão *Jabbi*⁵¹, no qual foi declarado que a Diretiva 2004/38 podia ser interpretada no sentido de conferir direitos idênticos aos reconhecidos pelo artigo 21.º TFUE. A Noruega considera que o Acórdão *Jabbi* é incompatível com o disposto no artigo 6.º do Acordo EEE e convida o Tribunal de Justiça a declarar que os direitos baseados exclusivamente no artigo 21.º TFUE não estão abrangidos pelo Acordo EEE devido à falta de disposição correspondente.

57. Quanto à primeira questão, o Reino da Noruega salientou que o Acordo sobre os Processos de Entrega entre a Islândia e o Reino da Noruega é um tratado internacional válido que não faz parte do direito do EEE e que não pode ser interpretado da mesma forma que a Decisão-Quadro relativa ao MDE⁵². O contexto e a finalidade são diferentes, ainda que a redação seja semelhante. O Acórdão *Petruhhin* salientou a importância do contexto e da finalidade.

58. Segundo o Acórdão *Petruhhin*, uma desigualdade de tratamento podia ser justificada pela prevenção da impunidade e as medidas devem ser aptas a atingir esse objetivo. O que é exigido é a identificação de um meio menos restritivo da livre circulação, mas tão eficaz como a extradição com vista a evitar a impunidade⁵³.

59. Segundo o Reino da Noruega, a Decisão-Quadro relativa ao MDE permite que essa prioridade seja concedida pelo juiz nacional, o que não acontece com o Acordo sobre os Processos de Entrega, devido à finalidade e contexto diferentes do mesmo e ao facto de não ter um objetivo de confiança mútua equivalente ao da Decisão-Quadro relativa ao MDE⁵⁴ ou ao objetivo enunciado no artigo 3.º, n.º 2, TUE (v. Acórdão *Petruhhin*). O Acórdão *Petruhhin* fez igualmente referência ao artigo 1.º, n.º 2, da Decisão-Quadro relativa ao MDE, reconhecendo-lhe uma prioridade, sem que exista uma disposição semelhante no Acordo sobre os Processos de Entrega, uma vez que o seu preâmbulo apenas refere a «confiança mútua». O artigo 3.º do Acordo EEE exige que Estados que são partes contratantes do Acordo EEE facilitem a cooperação, mas é omissivo quanto às exigências suplementares previstas no artigo 4.º TUE. O artigo 19.º, n.º 1, do Acordo sobre os Processos de Entrega exige uma apreciação de todas as circunstâncias pertinentes e, em especial, daquelas visadas no artigo 1.º do mesmo acordo.

60. No que respeita à segunda questão, os direitos fundamentais fazem parte do direito do EEE⁵⁵ e o artigo 19.º da Carta opõe-se a uma extradição que constitua um risco de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes⁵⁶. Para o Reino da Noruega, o órgão jurisdicional de reenvio deve apreciar os indícios de risco real de exposição a tratamentos desumanos e degradantes no caso de extradição para a Rússia⁵⁷ e deve ter em conta a decisão das autoridades islandesas de conceder o estatuto de refugiado, bem como os elementos de prova invocados nessa decisão.

50 *Campbell/Governo norueguês*, E-4/19 (pendente).

51 Acórdão de 26 de julho de 2016, *Jabbi/Governo norueguês* (E-28/15, *EFTA Court Report*).

52 V. nota 34, *supra*. O Reino da Noruega alegou que o Acordo sobre os Processos de Entrega era anteriormente regulado pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), vol. 1155, p. 331.

53 O Reino da Noruega remete para os n.ºs 37 e 40 do Acórdão de 6 de setembro de 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630).

54 V. nota 34, *supra*.

55 O Reino da Noruega referiu-se ao Acórdão do Tribunal da EFTA de 19 de abril de 2016, *Holship Norge AS/Norsk Transportarbeiderforbund* (E-14/15, *EFTA Court Report*, n.º 123).

56 Acórdão de 6 de setembro de 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 62).

57 *Idem*, n.ºs 58 e 62.

61. A Croácia salienta que os artigos 28.º e 36.º do Acordo EEE correspondem aos artigos 45.º e 56.º TFUE⁵⁸, recordando que o artigo 21.º TFUE abrange as pessoas que se deslocam para outros Estados-Membros por razões não relacionadas com uma atividade económica. O artigo 21.º TFUE diz respeito aos nacionais do EEE, uma vez que a Diretiva 2004/38 não se limita às atividades económicas.

62. Uma vez que I. N. exerceu os seus direitos de livre circulação, a sua situação está abrangida pelo âmbito de aplicação dos tratados, na aceção do artigo 18.º TFUE, e pela proibição de discriminação em razão da nacionalidade⁵⁹, que corresponde ao disposto no artigo 4.º do Acordo EEE.

63. Segundo a Croácia, e à luz do Acórdão Petruhhin⁶⁰, devem ser aplicadas todas as medidas de assistência mútua e de cooperação em vigor no direito penal, a fim de evitar a impunidade e aplicar medidas menos restritivas à livre circulação. Para este efeito, a Croácia refere-se ao alcance das disposições do acervo de Schengen previstas no artigo 6.º do Protocolo n.º 19 relativo ao acervo de Schengen, integrado no âmbito do direito da União e aplicável à Islândia e ao Reino da Noruega.

64. A Croácia remete para a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen⁶¹. O objetivo fundamental deste acordo reside na criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça, que garanta a livre circulação de pessoas, tanto dos cidadãos da União como dos estrangeiros que se encontrem no território da União.

65. A Convenção de aplicação do Acordo de Schengen prevê a aplicação de disposições fundamentais relativas à entreatjada judiciária em matéria penal (capítulo 2 do título III, sob a epígrafe «Polícia e segurança») nas quais assenta atualmente o desenvolvimento da entreatjada judiciária em matéria penal. O acervo de Schengen inclui igualmente o Sistema de Informação de Schengen⁶².

66. Consequentemente, a Croácia sustenta que há que privilegiar a troca de informações com o Estado-Membro da nacionalidade do interessado, a fim de dar a esse Estado-Membro, na medida em que seja competente, a possibilidade de processar criminalmente a pessoa por atos praticados fora do território nacional e emitir um mandado de detenção em conformidade com o Acordo sobre os Processos de Entrega.

67. Por último, segundo a Croácia, o princípio da não repulsão e da não exposição a tratamentos desumanos e degradantes é o princípio fundamental do direito internacional em matéria de refugiados. Se I. N. apresentasse um pedido de asilo na Croácia, o mesmo seria recusado ao abrigo do artigo 43.º, n.º 1, da Lei Croata Sobre a Proteção Internacional, uma vez que a proteção internacional tinha sido concedida por um Estado-Membro do EEE.

58 A Croácia remete para os Acórdãos de 11 de setembro de 2007, Comissão/Alemanha (C-318/05, EU:C:2007:495, n.º 32 e jurisprudência referida); e de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Portugal (C-503/14, EU:C:2016:979, n.ºs 35 e 70).

59 A Croácia remete para o Acórdão de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, n.ºs 17 a 19).

60 Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

61 V. nota 16, *supra*.

62 Este é constituído por três regulamentos: Regulamento (UE) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2018, L 312, p. 1); Regulamento (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos de fronteira, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e altera e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006 (JO 2018, L 312, p. 14); Regulamento (UE) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, e que altera e revoga a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão (JO 2018, L 312, p. 56).

68. A Croácia sublinha que a Islândia aplica o Regulamento Dublin III⁶³ e participa no Eurodac⁶⁴. Assim, a Croácia sustenta que é possível admitir que a Islândia respeita as regras da União em matéria de asilo e de proteção internacional. Em 2014, a Islândia celebrou um acordo com o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo⁶⁵ relativamente à sua forma de participação⁶⁶.

69. Por conseguinte, sustenta a Croácia, apesar de não existir atualmente nenhum sistema de reconhecimento mútuo das decisões em matéria de asilo no EEE, o quadro jurídico é definido pelo sistema europeu comum de asilo e as condições de asilo são uniformes em cada país.

70. Contrariamente à Croácia, a Comissão considera que o facto de a Islândia constituir parte contratante no Acordo EEE é mais pertinente para a resolução do litígio do que a sua qualidade de membro do espaço Schengen. A Comissão afirma que certas disposições do Acordo EEE conduzem ao mesmo resultado que o preconizado pelo Acórdão Petruhhin. Na audiência, a Comissão reconheceu que algumas peças do *puzzle* do Acórdão Petruhhin faltavam no processo principal, como o facto de I. N. não ser cidadão da União, mas que essa lacuna poderia ser preenchida por outras disposições do Acordo EEE.

71. A Comissão salienta que, nos termos do artigo 1.º do Acordo EEE, o seu objetivo é «promover um reforço permanente e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as Partes Contratantes, em iguais condições de concorrência e no respeito por normas idênticas, com vista a criar um Espaço Económico Europeu homogéneo».

72. A Comissão cita a Declaração comum das partes contratantes relativa à decisão do Comité Misto do EEE n.º 158/2007, que incorpora a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no Acordo EEE⁶⁷, integrando esta diretiva no direito dos Estados-Membros do EEE. A Comissão indica, nomeadamente, que o conceito de cidadania da União não tem equivalente no direito do EEE e que o Acordo EEE não constitui uma base para os direitos políticos dos nacionais do EEE.

73. Todavia, todos os direitos e liberdades previstos na Diretiva 2004/38 são integrados no direito do EEE. Em certas circunstâncias, os nacionais do EEE têm o direito de circular no EEE e de permanecer até três meses num Estado parte do Acordo EEE, beneficiando, mediante determinadas condições, de proteção contra a discriminação, mesmo que não exerçam uma atividade económica⁶⁸. Segundo a Comissão, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se a situação de I. N. está abrangida pelo âmbito de aplicação material dos artigos 28.º ou 36.º do Acordo EEE, bem como pela Diretiva 2004/38, sublinhando que I. N. pode ter exercido o seu direito de receber serviços como turista⁶⁹. A Comissão sublinha que, em todo o caso, I. N. está abrangido pelo âmbito de aplicação do Acordo EEE pelo facto de ter deixado a Islândia e ido para a Croácia. Por conseguinte, beneficia de proteção contra a discriminação (artigos 4.º do Acordo EEE e 18.º TFUE).

63 V. nota 6, *supra*.

64 V. nota 7, *supra*.

65 V. nota 7, *supra*.

66 A Croácia remete para a Decisão 2014/194/UE do Conselho, de 11 de fevereiro de 2014, respeitante à assinatura, em nome da União, do Acordo entre a União Europeia e a República da Islândia sobre as Modalidades da sua Participação no Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (JO 2014, L 106, p. 2).

67 V. nota 30, *supra*.

68 A Comissão remete para os artigos 4.º a 7.º da Diretiva 2004/38, bem como para os n.ºs 78 e 79 do Acórdão do Tribunal EFTA de 22 de julho de 2013, Wahl (E-15/12, EFTA Court Report).

69 A este respeito, a Comissão remete para os Acórdãos de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, n.ºs 14 a 17); e de 25 de abril de 2012, Granville (E-13/11, EFTA Court Report, n.º 37).

74. Segundo a Comissão, o Acórdão Petruhhin do Tribunal de Justiça baseava-se, essencialmente, não no conceito abstrato de cidadania, mas nos direitos de livre circulação e no artigo 18.º TFUE. A Comissão acrescenta que, no Acórdão Piscioti⁷⁰, o ponto de partida que desencadeou o processo Petruhhin foi a existência de uma discriminação na aceção do artigo 18.º TFUE, correspondente ao artigo 4.º do Acordo EEE.

75. A Comissão sustenta que é útil comparar os Acórdãos O. e B.⁷¹ do Tribunal de Justiça e Jabbi⁷² do Tribunal da EFTA. No Acórdão O. e B., o Tribunal de Justiça deduziu do artigo 21.º TFUE a existência de um direito de permanência de um nacional de um Estado terceiro que era membro da família de um cidadão da União no Estado-Membro de origem deste último. No Acórdão Jabbi, o Tribunal da EFTA chegou à mesma conclusão, aplicando a Diretiva 2004/38 aos nacionais do EEE que não exercem uma atividade económica, mesmo que, no Acórdão O. e B., o Tribunal de Justiça tivesse rejeitado a aplicação da Diretiva 2004/38 nesse sentido.

76. A Comissão salienta que o Acordo EEE reconhece as «relações privilegiadas entre as Comunidades Europeias, os seus Estados-Membros e os Estados [da EFTA]», «baseadas na proximidade, em valores comuns duradouros»⁷³, assentes em «regras comuns»⁷⁴, sendo o objetivo das partes contratantes «alcançar e manter uma interpretação e aplicação uniformes do presente Acordo e das disposições da legislação comunitária cujo conteúdo é reproduzido» no Acordo EEE «e garantir a igualdade de tratamento dos particulares e dos operadores económicos no que respeita às quatro liberdades»⁷⁵. Os artigos 105.º e 106.º do Acordo EEE estabelecem uma interpretação uniforme⁷⁶.

77. Por conseguinte, a Comissão conclui pelo respeito dos princípios do Acórdão Petruhhin, alegando que, na Islândia, as autoridades dispõem de um instrumento equivalente ao mandado de detenção europeu⁷⁷, a saber, o Acordo sobre os Processos de Entrega. A Comissão conclui daí que as autoridades croatas devem informar a Islândia da receção do pedido de extradição emitido pela Rússia, permitindo-lhe pedir o regresso dessa pessoa, na medida em que a Islândia está em condições de instaurar um procedimento penal contra o seu nacional ao abrigo do Acordo sobre os Processos de Entrega. A Croácia deve atribuir prioridade a este pedido⁷⁸. Uma vez recebido o pedido, a Croácia é obrigada a entregar I. N. à Islândia.

IV. Análise

A. Identificação dos elementos-chave do litígio num sistema jurídico de níveis múltiplos

78. A título preliminar, é útil sublinhar que existem sete sistemas jurídicos em causa no processo principal. Três sistemas jurídicos nacionais, a saber, o da Islândia, o da Croácia e o da Rússia, e três sistemas transnacionais, o da União Europeia, o do Conselho da Europa e o do Espaço Económico Europeu, bem como os instrumentos jurídicos universais de direito internacional público, como a

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

71 Acórdão de 12 de março de 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135).

72 Acórdão do Tribunal da EFTA de 26 de julho de 2016, Jabbi/Governo norueguês (E-28/15, EFTA Court Report, n.ºs 66 a 77). A Comissão remete igualmente para o Acórdão do Tribunal da EFTA de 24 de novembro de 2014, Islândia/Gunnarsson (E-27/13, n.ºs 79 a 82).

73 Segundo considerando do Acordo EEE.

74 Quarto considerando do Acordo EEE.

75 Décimo quinto considerando do Acordo EEE.

76 Acórdão do Tribunal da EFTA de 26 de julho de 2016, Jabbi/Governo norueguês (E-28/15, EFTA Court Report, n.ºs 68 e 70).

77 V. nota 34, *supra*.

78 A este respeito, a Comissão remete para os Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 49); e de 10 de abril de 2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222).

Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados⁷⁹. Estes sistemas sobrepõem-se numa série de círculos concêntricos, não tendo nenhum qualquer primazia sobre os outros, salvo na circunstância excecional em que um deles, com exclusão da Rússia ou da Islândia, ponha em causa o primado, a unidade e a eficácia do direito da União⁸⁰.

79. Todavia, esta questão não se coloca diretamente no processo principal. Por conseguinte, a ordem jurídica supranacional, conforme qualificada pela União, como ordem constitucional complementar, não é hierarquicamente superior ou inferior à do órgão jurisdicional de reenvio⁸¹, nem a outras ordens jurídicas que se sobrepõem. Estas ordens jurídicas operam como sinergias que se influenciam mutuamente⁸².

80. Em suma, ao ordenar esses sistemas jurídicos — a pluralidade de ordens jurídicas que formam o quadro jurídico no caso em apreço — cada um desses sistemas é inter-hierárquico, mas não constitui nenhuma entidade intra-hierárquica.

81. Assim, a primeira tarefa do Tribunal de Justiça consiste em identificar as regras normativas que lhe permitam responder às questões submetidas no âmbito do que foi qualificado como uma cooperação a vários níveis dos tribunais constitucionais europeus⁸³, a saber, o Tribunal de Justiça, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») e, no caso em apreço, o Supremo Tribunal da Croácia⁸⁴. Com efeito, no processo principal, este trio passa a ser um quarteto, tendo em conta a pertinência do papel do Tribunal da EFTA e da sua jurisprudência para a resolução do litígio.

82. Embora o TFUE não contenha uma disposição expressa que reflita o disposto no artigo 6.º do Acordo EEE⁸⁵, o Tribunal de Justiça declarou, após ter salientado que um dos objetivos do Acordo EEE era alargar o mercado interno da União aos Estados da EFTA, que várias disposições do Acordo EEE «visam assegurar uma interpretação tão uniforme quanto possível do mesmo em todo o EEE [...]. Compete ao Tribunal de Justiça, neste domínio, assegurar que as normas do Acordo EEE de conteúdo idêntico às do Tratado sejam interpretadas de modo uniforme nos Estados-Membros»⁸⁶. Este princípio de homogeneidade reforça o lugar do EEE na ordem constitucional de níveis múltiplos analisada no caso em apreço⁸⁷.

79 V. nota 10, *supra*.

80 V. Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, em especial n.ºs 58 e 59). V., mais recentemente, Acórdão de 29 de julho de 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, n.º 21).

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

82 V. 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», 1 (2018), *Il Diritto dell'Unione Europea*, p. 9, bem como um discurso sobre o mesmo tema na Faculdade de Direito da Universidade de Sófia, em 23 de março de 2018.

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

84 Sobre os tribunais constitucionais dos Estados-Membros neste paradigma, v. Popelier, P., Mazmanyan, A., e Vandenbruwaene, W. (eds.), «The Role of Constitutional Courts in multilevel Governance», Intersentia, 2013.

85 A primeira versão do Acordo EEE incluía esta disposição (artigo 104.º, n.º 1). Todavia, no parecer emitido nos termos do artigo 228.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Tratado CEE — Projeto de acordo entre a Comunidade, por um lado, e os países da associação Europeia de Comércio Livre, por outro, relativo à criação do espaço Económico Europeu. (Parecer 1/91, EU:C:1991:490), o Tribunal de Justiça declarou esta disposição incompatível com o direito da União. V. Baudenbacher, C., «The EFTA Court: Structure and Tasks», in *The Handbook of EEA Law*, Springer, 2016, pp. 179 e 188.

86 Acórdão de 23 de setembro de 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, n.º 29). V., mais recentemente, por exemplo, Acórdãos de 20 de outubro de 2011, Comissão/Alemanha (C-284/09, EU:C:2011:670, n.º 95); de 19 de julho de 2012, A (C-48/11, EU:C:2012:485, n.º 22); e de 11 de setembro de 2014, Essent Belgium (C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, n.º 72 e jurisprudência referida). No Tribunal Geral, v. Acórdão de 22 de janeiro de 1997, Opel Austria/Conselho (T-115/94, EU:T:1997:3).

87 A falta de hierarquia entre os domínios que se sobrepõem é comprovada por comentários segundo os quais o Tribunal da EFTA atribui um peso mais significativo ao direito a um processo equitativo previsto no artigo 6.º da CEDH do que o Tribunal de Justiça. V., por exemplo, Baudenbacher, B., «The EFTA Court and the Court of Justice of the European Union: Coming in Parts But Winning Minds», in *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, T.M.C. Asser Press (2013), pp. 183 e 198, remetendo para um comentário num blogue de de la Serrr, E.B. sobre o Acórdão de 8 de dezembro de 2011, KME Germany e o./Comissão (C-272/09 P, EU:C:2011:810), e o Acórdão de 8 de dezembro de 2011, Chlakov/Comissão (C-386/10 P, EU:C:2011:815).

83. Os elementos-chave do litígio a resolver são os seguintes: 1) o alcance da liberdade de circular e de receber serviços, bem como a proibição de discriminação em razão da nacionalidade, protegida nos termos do TFUE (artigos 56.º e 18.º)⁸⁸ e do Acordo EEE (artigos 36.º e 4.º); 2) a justificação objetiva para uma restrição clara desse direito; 3) as normas e os factos pertinentes para efeitos de uma justificação objetiva nas circunstâncias do processo principal, incluindo as regras provenientes do sistema europeu comum de asilo, o papel da confiança mútua e o acordo internacional sobre o processo de entrega; 4) garantir o direito fundamental de I. N. de não ser exposto a tratamentos desumanos e degradantes ou a uma denegação de justiça flagrante, protegidos pelos artigos 6.º e 13.º da CEDH e pelos artigos 4.º, 19.º, e 47.º da Carta⁸⁹.

B. Determinação das normas aplicáveis

1. Liberdade de receber serviços

a) Artigos 36.º e 4.º do Acordo EEE

84. No que diz respeito à determinação das normas aplicáveis, com base nos elementos fornecidos ao Tribunal de Justiça na audiência relativos às atividades de I. N. aquando da sua entrada no território croata, a saber, o gozo de férias (n.º 48, *supra*), pode concluir-se que era destinatário de serviços ao abrigo do artigo 36.º do Acordo EEE relativo à livre prestação de serviços. O Tribunal de Justiça declarou que o artigo 36.º do Acordo EEE «é semelhante ao artigo 56.º TFUE», pelo que uma restrição ao artigo 56.º TFUE «deve ser considerada, em princípio, igualmente contrária ao referido artigo 36.º⁹⁰». O Tribunal de Justiça declarou igualmente que o artigo 4.º do Acordo EEE está redigido em termos quase idênticos aos do artigo 18.º TFUE, pelo que esta disposição deve ser interpretada «de modo uniforme» relativamente ao artigo 18.º TFUE⁹¹. Importa recordar que I. N. é objeto de discriminação em razão da nacionalidade no que respeita à proteção contra a extradição quando recebia serviços turísticos.

85. É importante referir que o Tribunal da EFTA aplicou o Acórdão Cowan⁹², consagrando o direito de receber serviços⁹³, e foi neste contexto que surgiu a proibição de discriminação em razão da nacionalidade. Esta solução pode ser transposta para o processo principal, em que este direito depende mais da apreciação do Tribunal de Justiça do que do Tribunal da EFTA.

86. Com efeito, a restrição do direito de I. N. de receber serviços turísticos foi muito mais severa (encarceramento no âmbito de um procedimento penal com vista à extradição durante as suas férias) que a resultante do Acórdão Cowan⁹⁴. Neste processo estava em causa uma exclusão da participação num fundo para obter a indemnização de uma agressão durante um período de férias, mas cujos efeitos foram posteriores a estas.

88 O artigo 45.º da Carta protege igualmente o direito dos cidadãos de circular e permanecer livremente na União Europeia.

89 Outras normas europeias pertinentes são a Convenção Europeia de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal (STE n.º 30), que entrou em vigor em 12 de junho de 1962. A Rússia ratificou estes dois acordos e o Segundo Protocolo Adicional à Convenção Europeia de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal (STE n.º 182) entrou em vigor em relação à Rússia em 1 de janeiro de 2020. Sob a égide do Conselho da Europa, existe igualmente uma Convenção Europeia Relativa à Transferência de Pessoas Condenadas (STE n.º 112).

90 Acórdão de 11 de dezembro de 2014, Comissão/Espanha (C-678/11, EU:C:2014:2434, n.º 66). V., igualmente, Acórdão de 6 de outubro de 2009, Comissão/Espanha (C-153/08, EU:C:2009:618, n.º 48): «Dado que o âmbito jurídico das disposições do artigo 36.º do Acordo EEE corresponde ao das disposições, materialmente idênticas, do artigo 49.º CE» (atualmente o artigo 56.º, TFUE), as conclusões a que se chegou relativamente ao artigo 49.º CE, incluindo a justificação para uma discriminação, «são aplicáveis *mutatis mutandis*».

91 Acórdão de 11 de setembro de 2014, Essent Belgium (C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, n.º 123, lido em conjugação com o n.º 72). O Tribunal de Justiça remeteu para os Acórdãos de 1 de abril de 2004, Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, n.ºs 34 e 35); e de 10 de abril de 2008, Comissão/Portugal (C-265/06, EU:C:2008:210, n.º 30).

92 Acórdão de 2 de fevereiro de 1989 (186/87, EU:C:1989:47).

93 Acórdão do Tribunal da EFTA de 25 de abril de 2002, Granville (E-13/11, EFTA Court Report, n.º 37).

94 Acórdão de 2 de fevereiro de 1989 (186/87, EU:C:1989:47).

87. Além disso, como alegou o OFE na audiência, o facto de a restrição ter ocorrido no âmbito da aplicação do direito penal é irrelevante (n.º 47, *supra*), dado que a jurisprudência do Tribunal de Justiça desconhece a distinção entre as restrições fundadas no direito civil, administrativo ou penal. A isto acrescento que, antes da entrada em vigor do Acordo EEE, foi estabelecido que as normas de direito penal podem criar restrições à livre circulação⁹⁵ e que a proibição de discriminação em razão da nacionalidade já tinha sido aplicada pelo Tribunal de Justiça no âmbito de procedimentos penais⁹⁶.

88. De forma a completar o acima exposto, acrescento que, contrariamente ao que a Noruega alegou na audiência (n.º 55, *supra*), não existe um monopólio relativamente à determinação da liberdade em causa num determinado processo entre as mãos dos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros e, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, cabe a este último fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio todas as indicações necessárias à luz do direito da União, de modo a que possa decidir sobre o litígio que lhe foi submetido⁹⁷.

89. Por conseguinte, faço referência aos artigos 36.º e 4.º do Acordo EEE para responder às questões submetidas (n.º 124, *infra*).

b) O artigo 21.º TFUE não é aplicável ao processo principal

90. Dado que os artigos 36.º e 4.º do Acordo EEE foram identificados como normas essenciais aplicáveis, pode ser afastado o debate sobre a questão de saber se os direitos reconhecidos aos cidadãos da União nos termos do artigo 21.º TFUE podem ou não ser transpostos para os nacionais do EEE, não obstante a análise destas questões nos articulados⁹⁸. Como sublinhou o agente do OFE na audiência, o artigo 21.º TFUE não pode consubstanciar uma restrição dos direitos de livre circulação já conferidos no âmbito do Acordo EEE (n.º 47, *supra*).

91. Seja qual for a sua qualificação à luz do direito do EEE, o que será em breve novamente apreciado pelo Tribunal da EFTA⁹⁹ (v. n.º 56, *supra*), o artigo 21.º TFUE não releva para a solução do litígio no processo principal¹⁰⁰. A este respeito, basta observar que o ceticismo quanto à pertinência da jurisprudência desenvolvida pelo Tribunal de Justiça exclusivamente baseada no artigo 21.º TFUE, cuja amostra foi discutida pela Comissão (n.º 75, *supra*), parece ter fundamento, uma vez que o artigo 21.º TFUE foi integrado nos tratados pelo Tratado de Lisboa de 2007, muito depois da entrada em vigor do Acordo EEE, em 1 de janeiro de 1994¹⁰¹.

95 Acórdão de 24 de novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905).

96 Por exemplo, Acórdão de 10 de julho de 1984, Kirk (63/83, EU:C:1984:255).

97 V., por exemplo, recentemente, Acórdão de 8 de maio de 2019, Związek Gmin Zagłębia Miedziowego (C-566/17, EU:C:2019:390, n.º 44).

98 V. n.ºs 38, 40, 55-56, 61 e 75, *supra*.

99 V., inicialmente, Acórdão do Tribunal da EFTA de 26 de julho de 2016, Jabbi/Governo norueguês (E-28/15, EFTA Court Report). I. N. não levantou qualquer objeção específica baseada na Diretiva 2004/38, como a violação de um direito de entrada nos termos do artigo 5.º desta diretiva, conforme estabelecido no Acórdão do Tribunal da EFTA de 22 de julho de 2013, Wahl (E-15/12, EFTA Court Report). Nestas condições, não continuarei a analisar a Diretiva 2004/38, a não ser para observar que, enquanto ato de direito derivado, deve ser interpretada em conformidade com a medida de direito primário que constitui o artigo 36.º do Acordo EEE. V. Acórdão do Tribunal da EFTA de 23 de janeiro de 2012, STX Norway Offshore AS e o./Estado norueguês (E-2/11, EFTA Court Report, n.º 34).

100 A discussão atual sobre a questão de saber se a cidadania pode ser dissociada da nacionalidade dos Estados-Membros pode também ser afastada. V., por exemplo, Nic Shuibhine, N., «The Territory of the Union in EU citizenship Law: Charting a Route from Parallel to Integrated Narratives» (2019), *Yearbook of European Law* 1.

101 Lembro aqui a distinção feita no direito do EEE entre as decisões do Tribunal de Justiça proferidas anteriormente à data do acordo EEE, que se aplicam às disposições do EEE que são «idênticas, quanto ao conteúdo, às normas correspondentes do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia» (artigo 6.º do Acordo EEE), e os acórdãos do Tribunal de Justiça proferidos posteriormente à data de assinatura do Acordo EEE. O Órgão de Fiscalização da EFTA e o Tribunal da EFTA estão unicamente obrigados a «ter em devida consideração os princípios definidos na jurisprudência pertinente» do Tribunal de Justiça [artigo 3.º, n.º 2, do Acordo entre os Estados da AECL relativo à criação de um Órgão de Fiscalização e de um Tribunal de Justiça (JO 1994, L 344, p. 3)].

2. *Justificação objetiva*

a) A prevenção da impunidade constitui uma justificação objetiva para a restrição da liberdade de receber serviços

92. O direito à livre prestação de serviços turísticos é objeto de uma justificação objetiva no direito do EEE¹⁰², tal como no âmbito do artigo 56.º TFUE. Pode a Croácia invocar a prevenção da impunidade como justificação objetiva para a restrição dos direitos de livre circulação de I. N. ao abrigo do artigo 36.º do Acordo EEE, detendo-o com vista à extradição, quando os cidadãos croatas não são objeto do mesmo tratamento?

93. Só neste caso é que a solução adotada no Acórdão Petruhhin¹⁰³ começa a tornar-se pertinente no processo principal, ainda que pareça ter sido um elemento essencial do processo perante os tribunais croatas, o que pode ter tido influência, talvez excessiva, nos autos.

94. O Tribunal de Justiça declarou, no Acórdão Petruhhin, que o objetivo de evitar o risco de impunidade da pessoa que cometeu uma infração deve, em princípio, «ser considerado legítimo em direito da União»¹⁰⁴, e esta aprovação de princípio da prevenção do risco de impunidade para justificar a restrição à livre circulação foi confirmada posteriormente nos Acórdãos Piscioti¹⁰⁵ e Raugevicius¹⁰⁶.

95. O imperativo de homogeneidade entre o direito do EEE e o direito da União parece exigir uma resposta positiva das autoridades da Croácia para invocar a prevenção do risco de impunidade como justificação da detenção e extradição de I. N.. Dado que as restrições à livre circulação podem ser fundamentadas no direito penal, seria ilógico impedir um Estado-Membro de invocar considerações igualmente resultantes da aplicação do direito penal para as justificar.

96. Todavia, trata-se de uma questão distinta da de saber se, em todas as circunstâncias do processo principal, os atos das autoridades croatas até à data «podem ser justificad[o]s por considerações objetivas [...] necessárias à proteção dos interesses que visam garantir e apenas se esses objetivos não puderem ser alcançados através de medidas menos restritivas»¹⁰⁷.

b) A falta de confiança mútua no direito do EEE não constitui um obstáculo à aplicação da jurisprudência constante do Acórdão Petruhhin

97. Em primeiro lugar, subscrevo a argumentação desenvolvida pelo Reino da Noruega na audiência, segundo a qual o princípio da confiança mútua, tal como evoluiu na União desde o Tratado de Lisboa de 2007, não é aplicável no direito do EEE. Apesar da natureza *sui generis* da ordem jurídica do EEE e da proximidade das relações entre os Estados da EFTA e os Estados-Membros da União, descrita pelo OFE no n.º 44, *supra*, bem como das disposições do Acordo EEE mencionadas pela Comissão no

102 Acórdão do Tribunal da EFTA de 19 de abril de 2016, Holship Norge AS/Norsk Transportarbeiderforbund (E-14/15, EFTA Court Report, n.º 121).

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

104 *Idem*, n.º 37.

105 Acórdão de 10 de abril de 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222, n.º 47).

106 Acórdão de 13 de novembro de 2018 (C-247/17, EU:C:2018:898, n.º 32). O Tribunal de Justiça afastou igualmente o risco de impunidade na elaboração da sua jurisprudência relativa às restrições ao funcionamento do mandado de detenção europeu e ao risco de exposição a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. V. Acórdão de 25 de julho de 2018, Generalstaatsanwaltschaft (condições de detenção na Hungria) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, n.ºs 85 e 86).

107 Acórdão de 10 de abril de 2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222, n.º 48 e jurisprudência referida).

n.º 76, *supra*, relativas às relações privilegiadas do EEE com a União, é também verdade que a confiança mútua anteriormente ao Tratado de Lisboa estava, em termos relativos, a dar os seus primeiros passos¹⁰⁸. Como salienta o Reino da Noruega no n.º 59, *supra*, o artigo 3.º, n.º 2, TUE não tem correspondência no Acordo EEE.

98. Todavia, não partilho da posição do Reino da Noruega segundo a qual o Tribunal de Justiça, porque se baseou, no Acórdão Petruhhin, no recurso a um mandado de detenção europeu como uma alternativa menos restritiva da livre circulação que a extradição, considerou que o recurso a um mandado de detenção europeu constitui a *única* alternativa aceitável a que um acusado pode recorrer quando um Estado-Membro invoca a prevenção da impunidade enquanto restrição justificada à livre circulação.

99. Isto é confirmado pela solução adotada no Acórdão Piscioti, no qual, contrariamente ao Acórdão Petruhhin, não era feita nenhuma referência às disposições relativas à Decisão-quadro relativa ao MDE¹⁰⁹ no que diz respeito à cooperação mútua (comparem-se os argumentos do Reino da Noruega reproduzidos nos n.ºs 57 e 59, *supra*). No Acórdão Piscioti, a tónica colocava-se antes na disponibilidade de um mecanismo por força do qual o acusado pode efetivamente ser processado criminalmente. O Tribunal decidiu o seguinte:

«A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que há que privilegiar a troca de informações com o Estado-Membro da nacionalidade do interessado, a fim de, se necessário, dar às autoridades desse Estado-Membro a oportunidade de emitirem um mandado de detenção europeu *para fins de procedimento penal*. Assim, quando um Estado-Membro para o qual se deslocou um cidadão da União, nacional de outro Estado-Membro, recebe um pedido de extradição de um Estado terceiro com o qual o primeiro Estado-Membro celebrou um acordo de extradição, deve informar o Estado-Membro de que é nacional o referido cidadão e, sendo caso disso, a pedido deste último Estado-Membro, entregar-lhe esse cidadão, em conformidade com as disposições da Decisão-Quadro 2002/584, *desde que esse Estado-Membro seja competente, à luz do seu direito nacional, para processar criminalmente essa pessoa por atos praticados fora do seu território nacional* (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 48 e 50).»¹¹⁰

100. Considero, assim, que nesse acórdão se colocava a tónica na existência de uma alternativa que garantisse evitar a impunidade na mesma medida, ou similar, de uma extradição. Analisarei, nos n.ºs 119 a 123 das presentes conclusões, a questão de saber se as medidas adotadas pela Islândia até à data atingem este limiar.

c) Confiança mútua e sistema europeu comum de asilo

101. Embora, na minha opinião, seja certo que, em virtude do regime de adesão da Croácia à União Europeia, a sua participação no acervo de Schengen é apenas parcial (n.º 15, *supra*)¹¹¹, a Croácia participa no sistema europeu comum de asilo. Não só a Croácia é parte no Regulamento Dublin III¹¹² (cujas consequências foram apreciadas pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão A.S.¹¹³) e no

108 Para uma perspetiva geral, v. Brouwer, E., «Mutual Trust and the Dublin Regulation: the Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof» 9 (2013), *Utrecht Law Review*, p. 135.

109 Isto é igualmente válido para o Acórdão de 13 de novembro de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898), que dizia respeito a um pedido de um Estado terceiro de execução de uma pena privativa de liberdade contra um cidadão da União que tinha exercido os seus direitos de livre circulação.

110 O sublinhado é meu. Acórdão de 10 de abril de 2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222, n.º 51).

111 Isto pode evoluir a curto prazo. V. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativa à verificação da plena aplicação do acervo de Schengen pela Croácia, COM (2019) 497 final.

112 V. nota 5, *supra*.

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

Regulamento Eurodac¹¹⁴, como também transpõe e aplica regularmente a Diretiva Qualificação¹¹⁵, a Diretiva Procedimentos¹¹⁶ e a Diretiva Acolhimento¹¹⁷. Por conseguinte, está vinculada pelo artigo 80.º TFUE, por força do qual a execução da política europeia comum em matéria de asilo «[é] regid[a] pelo princípio da solidariedade».

102. Os parâmetros gerais subjacentes à participação no Regulamento Dublin III, respeitantes aos Estados-Membros e aos Estados associados ao espaço Schengen, como a Islândia, foram analisados pela advogada-geral E. Sharpston nas suas Conclusões nos processos A.S. e Jafari¹¹⁸. A mesma observou o seguinte:

«O SECA foi concebido num cenário em que era razoável supor que *todos* os Estados participantes, *tanto Estados-Membros como países terceiros*, respeitavam os direitos fundamentais, incluindo os direitos decorrentes da Convenção de Genebra e do Protocolo de 1967, e da CEDH [...], e que, portanto, os Estados-Membros podiam confiar uns nos outros a esse respeito. [...] “Foi precisamente devido a este princípio de confiança mútua que o legislador da União adotou o [Regulamento Dublin III], com vista a racionalizar o tratamento dos pedidos de asilo e a evitar o estrangulamento do sistema devido à obrigação de as autoridades dos Estados tratarem pedidos múltiplos apresentados pelo mesmo requerente, a aumentar a segurança jurídica no que diz respeito à determinação do Estado responsável pelo tratamento do pedido de asilo e, assim, a evitar o ‘forum shopping’, sendo o objetivo principal geral acelerar o tratamento dos pedidos, no interesse dos requerentes de asilo e dos Estados participantes”. [...] Estas questões prendem-se com a essência do conceito de espaço de liberdade, de segurança e de justiça [...] e, em especial, do SECA, baseado na confiança recíproca e na presunção do respeito, pelos outros Estados-Membros, pelo direito da União Europeia e, em especial, pelos direitos fundamentais [...]»¹¹⁹

103. Quanto à Islândia, em 2001, a Comunidade Europeia, na estrutura que então assumia, celebrou um acordo com o Reino da Noruega e a Islândia relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado na Islândia ou na Noruega¹²⁰. Por conseguinte, como sublinha a Croácia (n.º 68, *supra*), a Islândia participa no sistema Dublin III e Eurodac¹²¹ e intervém no Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo por via de um acordo internacional, tendo o OFE sustentado igualmente (n.º 47, *supra*) que o artigo 15.º da Diretiva Qualificação é referida no direito islandês.

104. Estes fatores, conjugados com a participação mais ampla da Islândia no acervo de Schengen enquanto Estado associado ao espaço Schengen¹²², impõem à Croácia e à Islândia uma obrigação de confiança mútua em relação às decisões tomadas no âmbito da política europeia comum em matéria de asilo e, em especial, do Regulamento Dublin III.

114 V. nota 7, *supra*.

115 V. nota 7, *supra*.

116 V. nota 7, *supra*.

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

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

119 O sublinhado é meu. *Idem*, n.º 123. A advogada-geral remeteu para os considerandos 2, 3, 19, e 39 do Regulamento Dublin III e Acórdãos de 21 de dezembro de 2011, N. S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865); de 6 de junho de 2013, MA e o. (C-648/11, EU:C:2013:367); e de 10 de dezembro de 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813). O texto citado é um extrato do Acórdão Abdullahi, n.º 53.

120 Decisão 2001/258/CE do Conselho (JO 2001, L 93, p. 38). V., igualmente, artigo 1.º do acordo referido na nota 6, *supra*.

121 V. notas 6 e 7, *supra*, respetivamente.

122 Tal está previsto, a título principal, no Acordo de Associação ao Acervo de Schengen (nota 4, *supra*) e compreende, por exemplo, o Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985 (nota 21, *supra*) e, sem prejuízo de exceções, a Convenção assinada em Schengen em 19 de junho de 1990, entre o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos, que dá execução ao Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985 (nota 16, *supra*); Regulamento (CE) n.º 574/1999 do Conselho, de 12 de março de 1999, que determina os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros (JO 1999, L 72, p. 2) [atual Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação] (JO 2018, L 303, p. 39); Regulamento (CE) n.º 1683/95 do Conselho, de 29 de maio de 1995, que estabelece um modelo-tipo de visto (JO 1995, L 164, p. 1).

105. Deve sublinhar-se que a confiança mútua não se limita, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, à confiança a respeito dos direitos fundamentais dos requerentes de asilo e à correta aplicação da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados¹²³. Alarga-se mais genericamente ao direito da União¹²⁴, pressupondo assim uma aplicação correta do Regulamento Dublin III na Islândia ou, como alegou o OFE (n.º 47, *supra*), uma presunção de que a concessão de asilo por parte da Islândia foi fundamentada, uma vez que esta considerou ser o Estado responsável ao abrigo do capítulo III do Regulamento Dublin III e defendeu efetivamente a sua decisão na audiência (n.º 51, *supra*). Esta abordagem é igualmente coerente com as prioridades e os imperativos de organização do sistema Dublin III, como explicou a advogada-geral E. Sharpston nas suas conclusões referidas no n.º 102, *supra* (racionalizar o tratamento dos pedidos de asilo; evitar os estrangulamentos; promover a segurança jurídica; prevenção do *forum shopping*).

106. Com efeito, até à data, o Tribunal de Justiça só atenuou o papel da confiança mútua no âmbito do Regulamento Dublin III com vista a garantir os direitos fundamentais dos requerentes de asilo¹²⁵. Esta abordagem do Tribunal de Justiça seria axiomática se a confiança mútua pudesse ser restringida no âmbito do Regulamento Dublin III, com a conseqüente supressão dos direitos fundamentais.

107. Isto significa que a Croácia tem razão ao sustentar (n.º 68, *supra*) que se deve admitir que a Islândia respeita as regras da União em matéria de asilo e de proteção internacional e que todos os mecanismos de cooperação entre os dois Estados são aplicáveis na apreciação do caso de I. N.¹²⁶. A confiança mútua no contexto do sistema europeu comum de asilo é o *género* de confiança mútua a ter em conta na apreciação da resposta da Croácia aos pedidos da Islândia até à data contra os princípios estabelecidos no Acórdão Petruhhin, ao invés da confiança mútua no âmbito da cooperação em matéria penal ao abrigo do direito da União ou da extensão e desenvolvimento das regras da boa-fé inerentes ao Acordo EEE. Nos termos do sexto considerando do Protocolo (n.º 19) relativo ao acervo de Schengen¹²⁷, é necessário manter «relações privilegiadas» com a Islândia e o Reino da Noruega.

108. A isto deve acrescentar-se que a obrigação de confiança mútua da Croácia perante a Islândia não é de modo algum afetada pelo facto de I. N. ter adquirido a nacionalidade islandesa. Em primeiro lugar, os documentos emitidos pela Islândia que concediam o estatuto de refugiado a I. N. continuavam válidos quando este transpôs a fronteira croata. Em segundo lugar, I. N. estava impedido de pedir asilo ao abrigo tanto da lei croata (n.ºs 35 e 67, *supra*) como do Regulamento Dublin III¹²⁸, uma vez que já lhe tinha sido concedido asilo num Estado participante. Em terceiro lugar, a concessão de asilo na Islândia continuava a ser pertinente para proteger I. N. dos comportamentos aos quais se opõe a Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados¹²⁹, bem como para evitar o *forum shopping*, um dos objetivos principais do Regulamento Dublin III¹³⁰. Em quarto lugar, o estatuto de refugiado de I. N. não lhe tinha sido retirado por via de um dos procedimentos previstos para esse efeito no direito da União¹³¹.

123 V. nota 10, *supra*. V., em geral, Lawunmi, D., «The Dublin Regulation and the Charter: an impetus for change» in Peers, S., et. al. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary*, segunda edição, Hart Publishing, 2020 (a publicar).

124 V., por exemplo, Acórdão de 19 de março de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 81).

125 V. Decisão do Tribunal de Justiça no Acórdão de 21 de dezembro de 2011, N. S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865), e a articulação com o Acórdão do TEDH de 21 de janeiro de 2011, M.S.S c. Bélgica e Grécia, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. V., recentemente, Acórdão de 19 de março de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218).

126 Parece que a Croácia está correta quando afirma que está vinculada pelas disposições do capítulo II relativo ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal na Convenção de aplicação do Acordo de Schengen (nota 16, *supra*), pelo menos em parte. V. anexo II do ato de adesão da República da Croácia (nota 20, *supra*). A Islândia está vinculada ao capítulo II relativo ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal na mesma convenção, em virtude do anexo A, parte I, do Acordo de Associação ao Acervo de Schengen (nota 3, *supra*).

127 V. nota 17, *supra*.

128 Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III (nota 5, *supra*), os pedidos de asilo «são analisados por um único Estado-Membro».

129 V. nota 10, *supra*. Em conformidade com o considerando 3 do Regulamento Dublin III, esta convenção constitui uma fonte de interpretação do Regulamento Dublin III.

130 V. Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo A. S. e Jafari, n.º 102, *supra*.

131 V. Diretiva Procedimentos (nota 7, *supra*).

109. É certo que o artigo 1.º, secção C, da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados refere, no seu n.º 3, como motivo de cessação do estatuto de refugiado, a aquisição de uma «nova nacionalidade e [o gozo] da proteção do país de que adquiriu a nacionalidade». Todavia, à luz da finalidade da convenção, a cessação pela aquisição da nacionalidade só se verifica «se o fundamento da concessão do estatuto de refugiado deixar de existir e a proteção já não for, assim, necessária ou justificada»¹³². Como demonstra o litígio no processo principal, as especificidades da administração do sistema europeu comum de asilo implicam que o estatuto de refugiado possa continuar a ser «necessário» para assegurar a proteção, mesmo após a aquisição de uma nova nacionalidade. É neste contexto que se deve ler o artigo 1.º, secção C, n.º 3, da Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados e é este contexto que se opõe à sua interpretação literal. O preâmbulo desta convenção estabelece que «a Organização das Nações Unidas tem manifestado várias vezes a sua profunda solicitude para com os refugiados e que se preocupou com assegurar-lhes o *exercício mais lato possível* dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais»¹³³.

110. Por último, nada pode ser mais contrário, do ponto de vista ético, aos direitos fundamentais de I. N. que retirar-lhe a proteção decorrente da aplicação, pela Islândia, do Regulamento Dublin III em razão da aquisição da nacionalidade islandesa.

d) Normas aplicáveis à proteção dos direitos fundamentais de I. N.

111. Quanto aos direitos fundamentais, I. N. visa evitar a exposição ao risco de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes e a um processo não equitativo. Em relação a estas duas categorias de direitos, I. N. é objeto de um tratamento diferente em relação a um nacional croata, devido à proibição prevista na Constituição croata de extradição dos cidadãos nacionais.

112. Nesta fase, poderia ser útil salientar que o processo principal é um exemplo de *sobreposição* das sinergias dos círculos concêntricos que envolvem a série de organizações internacionais em causa, uma vez que os direitos materiais em apreciação são protegidos de forma idêntica nos três instrumentos jurídicos, mesmo que, de outro modo, possam ser considerados concorrentes; a saber, a CEDH, a Carta e o Acordo EEE. A proibição de tratamentos desumanos e degradantes faz parte do património constitucional europeu comum.

113. Reconheço que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem declarou que, «embora o Tribunal da EFTA tenha considerado que as disposições do Acordo EEE “devem ser interpretadas à luz dos direitos fundamentais”, a fim de reforçar a coerência entre o direito do EEE e o direito da União [v., entre outros, Acórdão do Tribunal da EFTA no processo E-28/15, Yankuba Jabbi (2016), n.º 81], o Acordo EEE não inclui a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia nem qualquer referência a outros instrumentos jurídicos que produzam o mesmo efeito, como a Convenção»¹³⁴.

114. Todavia, no contexto do processo principal, isso simplesmente deixa de ter importância, uma vez que a obrigação que cabe aos tribunais dos Estados que são partes na CEDH de avaliar o risco de exposição a tratamentos desumanos e degradantes antes de uma extradição está presente na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 3.º da CEDH¹³⁵. A ponte para o direito da União e a Carta provém do facto de o Tribunal de Justiça ter declarado que «a proibição de tratos desumanos ou degradantes prevista no artigo 4.º da Carta corresponde à

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

133 O sublinhado é meu. V. nota 10, *supra*. V., igualmente, Acórdão de 14 de maio de 2019, M e o. (revogação do estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, n.ºs 78 e 81), relativo ao estatuto da Convenção de Genebra no direito da União. No n.º 108, o Tribunal de Justiça também considerou que o direito derivado da União não deve ser interpretado de modo a incitar os Estados-Membros «a eximirem-se às suas obrigações internacionais, conforme decorrem da Convenção de Genebra, limitando os direitos» derivados dessa Convenção.

134 Decisão da Segunda Secção, proferida em 5 de novembro de 2019, Konkurrenten. NO A.S. c. Norway, pedido de registo n.º 47341/15, n.º 43.

135 V., por exemplo, Acórdão do TEDH de 19 de novembro de 2019, TK e SR c. Rússia (ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD002849215, n.ºs 78 e 91 a 96).

enunciada no artigo 3.º da CEDH e que, nessa medida, o seu sentido e alcance são, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 3, da Carta, os mesmos que os que lhe confere essa Convenção»¹³⁶. O nível de proteção dos direitos fundamentais individuais pode ser reforçado com o alargamento do âmbito de aplicação da Carta (por exemplo, porventura, no caso da proteção da propriedade prevista na Carta, tal como refletido no artigo 17.º da Carta e na sua referência expressa à propriedade intelectual), embora uma situação deste tipo não seja referida no processo principal.

115. A ponte para o direito do EEE provém do facto de a CEDH constituir uma fonte de importância bem estabelecida no direito do EEE, indicando o primeiro considerando do Acordo EEE que o EEE será construído com base «na paz, na democracia e nos direitos do Homem», o que vincula as partes contratantes do Acordo EEE ao respeito pelos direitos fundamentais sempre que procedam à derrogação do direito do EEE¹³⁷.

116. No direito da União, como no direito da CEDH, a proibição de extradição de que resultem tratamentos desumanos ou degradantes é aplicável a qualquer pessoa, independentemente da sua nacionalidade. Isto reflete-se no termo «ninguém» que figura no artigo 19.º, n.º 2, da Carta e esta disposição importa para o direito da União os princípios consagrados pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no âmbito do artigo 3.º da CEDH¹³⁸. Assim, o facto de I. N. não ser um nacional da União Europeia não tem incidência no exercício deste direito material, tendo em conta o alargamento do seu âmbito de aplicação *ratione personae*. O artigo 19.º, n.º 2, da Carta é aplicável independentemente de discriminação e da nacionalidade da União¹³⁹.

117. Até à data, o Tribunal de Justiça só reconheceu a proibição de submeter um cidadão a um processo não equitativo, em violação do artigo 47.º da Carta, devido a falhas sistémicas, isto apenas num contexto intraeuropeu e unicamente no âmbito do mandado de detenção europeu¹⁴⁰. Todavia, como referi nas minhas Conclusões no processo *Minister for Justice and Equality*¹⁴¹, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem proíbe os Estados Contratantes de expulsarem uma pessoa quando, no país de destino, esta corra um risco real de ser sujeita a uma denegação de justiça flagrante, em violação do artigo 6.º da CEDH¹⁴². Entendo, assim, que o âmbito de aplicação material do artigo 47.º da Carta visa igualmente a situação em que uma pessoa, independentemente da sua nacionalidade¹⁴³, está exposta a essa denegação de justiça num Estado terceiro, desde que a sua situação esteja abrangida pelo âmbito de aplicação da Carta. Tal decorre do facto de o artigo 52.º, n.º 3, da Carta prever que os direitos garantidos pela Carta que correspondem aos da CEDH devem ser interpretados de forma idêntica, deixando à União o poder discricionário de fixar um nível de proteção mais elevado. Por outras palavras, se o artigo 6.º da CEDH se opõe à expulsão quando uma pessoa corre o risco de denegação de justiça flagrante, o mesmo deve ocorrer igualmente no caso do artigo 47.º da Carta.

136 Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, C.K. e o. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, n.º 67).

137 Acórdão do Tribunal da EFTA de 19 de abril de 2016, *Holship Norge AS c. Norsk Transportarbeiderforbund* (E-14/15, EFTA Court Report, n.º 123).

138 V. anotações ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta (JO 2007, C 303, p. 17).

139 Despacho de 6 de setembro de 2017, *Peter Schotthöfer & Florian Steiner* (C-473/15, EU:C:2017:633). A parte decisória refere-se à cidadania, mas os números que descrevem os princípios legais resultantes do artigo 19.º, n.º 2, da Carta não o fazem. V., em especial, n.ºs 22, 24, e 26. O n.º 24 menciona «pessoa» e não cidadão. Quanto à repulsão e ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta, v. Acórdão de 14 de maio de 2019, M e o. (revogação do estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, n.º 95).

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

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

142 Acórdão do TEDH, 17 de janeiro de 2012, *Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido* (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, n.º 258).

143 Saliento que nem a proibição de discriminação em razão da nacionalidade que figura no artigo 4.º do Acordo EEE nem o artigo 18.º TFUE se limitam, respetivamente, aos nacionais do EEE ou aos nacionais da União e o artigo 21.º, n.º 2, da Carta também não está formulado nesses termos. Toda a discriminação é proibida pelo âmbito de aplicação dos respetivos instrumentos.

118. A situação de I. N. está abrangida pelo âmbito de aplicação da Carta por duas vias. Em primeiro lugar, por força tanto do direito do EEE como dos direitos fundamentais da União Europeia, as derrogações à livre circulação estão sujeitas ao respeito pelos direitos fundamentais¹⁴⁴. Em segundo lugar, dado que o órgão jurisdicional de reenvio é obrigado a respeitar a confiança mútua por força do Regulamento Dublin III, todas as disposições aplicáveis deste regulamento, como o artigo 3.º, n.º 1 e a sua proibição (implícita) de pedidos de asilo múltiplos, devem ser interpretadas e aplicadas em conformidade com a Carta¹⁴⁵.

V. Factos pertinentes e respostas às questões prejudiciais

119. Respondi às questões prejudiciais no sentido descrito nos n.ºs 7 a 9 das presentes conclusões, com base nos princípios jurídicos enunciados na parte IV e nos factos pertinentes a seguir enunciados.

120. Os termos utilizados na segunda questão dão a entender que a Islândia pediu o regresso de I. N. «para efeitos de condução de um processo para o qual a extradição é pedida». Todavia, as respostas às questões colocadas à Islândia na audiência explicitaram que a comunicação emitida pela Embaixada da Islândia em Berlim em 24 de julho de 2019 não continha qualquer pedido nesse sentido (n.º 53, *supra*). Além disso, o agente da Islândia indicou, na audiência, que a Croácia estava obrigada a fornecer-lhe os documentos em sua posse para que pudessem ser transferidos para o procurador independente na Islândia, que decidirá sobre o procedimento penal contra I. N. na Islândia (n.º 50, *supra*). Contudo, não há nenhum elemento no processo que indique com exatidão quando e se a Islândia submeteu esse pedido à Croácia.

121. Não existia também qualquer menção à questão de saber se o litígio entre a Croácia e a Islândia tinha sido submetido ao Comité Misto instituído pelo artigo 3.º do Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega, relativo aos Critérios e Mecanismos de Determinação do Estado Responsável pela Análise de um Pedido de Asilo apresentado num Estado-Membro, na Islândia ou na Noruega¹⁴⁶.

122. Assim, na minha opinião, seria prematuro que o Tribunal de Justiça respondesse afirmativamente à segunda questão e obrigasse a Croácia a tomar medidas ativas para libertar I. N. com base no Acordo sobre os Processos de Entrega¹⁴⁷. Se a Islândia emitir um mandado de detenção¹⁴⁸, caberá a um órgão jurisdicional croata apreciar, com base em todos os elementos pertinentes, se o que a Islândia propõe representa uma garantia para evitar a impunidade equiparável à extradição, o que constitui a pedra de toque da jurisprudência resultante do Acórdão Petruhhin (n.ºs 99 e 100, *supra*). Assim sendo, limito as minhas observações a propósito do Acordo sobre os Processos de Entrega à afirmação de que, desde logo, tal garantia é concedida e, contrariamente aos argumentos da Noruega (n.ºs 57 a 59, *supra*), não é restringida pela falta de referência expressa à confiança mútua, sendo o rigor do Acordo sobre os Processos de Entrega amplamente estabelecido noutras disposições¹⁴⁹.

144 V., respetivamente, Acórdão do Tribunal da EFTA de 19 de abril de 2016, *Holship Norge AS c. Norsk Transportarbeiderforbund* (E-14/15, EFTA Court Report, n.º 123), e Acórdão de 20 de dezembro de 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, n.º 44 e jurisprudência referida).

145 Acórdão de 19 de março de 2019, *Jawo* (C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 78). Uma vez que I. N. não é cidadão da União e a Decisão-Quadro relativa ao MDE (nota 34, *supra*) não é aplicável no caso em apreço, o fundamento para a aplicação da Carta invocado no Acórdão de 6 de setembro de 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630) não pode ser transposto para o processo principal.

146 Nota 6, *supra*. V., por analogia, Acórdão de 16 de janeiro de 2018, *E* (C-240/17, EU:C:EU:C:2018:8). O artigo 3.º do Acordo de Associação ao Acervo de Schengen (nota 4, *supra*) e o Comité Misto instituído pelo mesmo podem ser também pertinentes.

147 V. 8, *supra*.

148 V. Acórdão de 10 de abril de 2018, *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222, n.º 55). Neste acórdão, o Tribunal de Justiça considerou determinante o facto de as autoridades dos Estados-Membros nunca terem emitido um mandado de detenção europeu.

149 Por exemplo, primeiro, terceiro e oitavo considerando, artigo 1.º e fundamentos limitados de inexecução previstos no artigo 4.º, conjugados com a semelhança geral com o mandado de detenção europeu. V. Acordo sobre os Processos de Entrega (nota 8, *supra*).

123. Ao mesmo tempo, a minha resposta à segunda questão não permite de modo algum aos órgãos jurisdicionais croatas atuarem em desconformidade com a decisão da Islândia de 11 de junho de 2015 que concede asilo a I. N. (mesmo se a apreciação pelos órgãos jurisdicionais croatas da situação na Rússia venha a ser efetuada tendo em conta as circunstâncias atuais e não as existentes em 2015), devido à obrigação de confiança mútua entre a Islândia e a Croácia decorrente da sua participação no sistema europeu comum de asilo e, em especial, no Regulamento Dublin III¹⁵⁰.

VI. Conclusão

124. Por conseguinte, proponho que se responda do seguinte modo às questões submetidas pela Supremo Tribunal da Croácia:

- «1. Nas circunstâncias do processo principal, os artigos 4.º e 36.º do Acordo EEE devem ser interpretados no sentido de que um Estado-Membro da União Europeia que se pronuncia sobre a extradição para um Estado terceiro de um nacional de um Estado que não é membro da União Europeia, mas que é nacional de um Estado associado ao espaço Schengen, é obrigado a informar do pedido de extradição esse Estado associado ao espaço Schengen. O Estado-Membro é também obrigado a transmitir ao Estado associado ao espaço Schengen todos os elementos que estejam na sua posse suscetíveis de apoiar este último na decisão quanto a submeter o nacional em causa a procedimento penal e solicitar a sua entrega. Além disso, a obrigação de confiança mútua inerente ao sistema europeu comum de asilo, incluindo o Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, opõe-se a que as autoridades do Estado-Membro, incluindo os seus órgãos jurisdicionais, atuem em desconformidade com uma decisão de concessão de asilo anterior à aquisição da nacionalidade desse Estado associado ao espaço Schengen. Isto aplica-se na avaliação do risco de exposição do nacional do Estado associado ao espaço Schengen a tratamentos desumanos e degradantes e a uma denegação de justiça flagrante, à data do processo no Estado-Membro, quando extraditado para um Estado terceiro.
2. Numa situação em que o Estado associado ao espaço Schengen ainda não tenha emitido um pedido de extradição, o Estado-Membro não é obrigado a proceder ativamente à entrega do nacional do Estado associado ao espaço Schengen ao abrigo do Acordo entre a União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega sobre os processos de entrega entre os Estados-Membros da União Europeia e a Islândia e a Noruega. Se for emitido um pedido de extradição, caberá aos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro determinar se, em qualquer caso, o pedido de extradição oferece garantias contra a impunidade equivalentes à extradição para o Estado terceiro, sem dispensar esses órgãos jurisdicionais da obrigação de atuarem em conformidade com uma decisão anterior de concessão de asilo pelo Estado associado ao espaço Schengen.»

150 V. nota rodap6, *supra*.