



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
EVGENIJA TANCHEVA,  
predstavljeni 27. februarja 2020<sup>1</sup>

**Zadeva C-897/19 PPU**

**I. N.,  
ob udeležbi  
Ruske federacije**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Vrhovni sud (vrhovno sodišče, Hrvaška))

„Sporazum o EGP in svoboda prejemanja storitev – Medsebojno zaupanje in skupni evropski azilni sistem – Uredba Dublin III in pridružene schengenske države – Zahteva za izročitev tretje države, predložena državi članici Unije, v zvezi z državljanom Efte – Priznanje azila pred pridobitvijo državljanstva s strani te države Efte državljanu EGP, na katerega se nanaša zahteva za izročitev, zaradi tveganja, da bo v primeru vrnitve v tretjo državo prosilko izpostavljen nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju ter nepoštenemu kazenskemu postopku – Prijetje in pridržanje s strani države članice Unije zaradi izročitve državljana EGP z namenom kazenskega pregona zaradi istih kaznivih dejanj, kot se obravnavajo v azilnem postopku v državi Efte – Diskriminacija na podlagi državljanstva z vidika izročitve – Mednarodni sporazum med Islandijo, Norveško in Unijo o postopkih predaje in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah – Ali je zaprosena država članica obvezana obvestiti državo EGP o zahtevi za izročitev tretje države – Ali mora država članica Unije, namesto da izpolni zahtevo za izročitev tretje države, vrniti državljana EGP v njegovo matično državo – Sodba Sodišča v zadevi Petruhhin – Nevarnost nekaznovanosti – Členi 4, 19 in 47 Listine o temeljnih pravicah“

1. I. N. je državljan Ruske federacije (v nadaljevanju: Rusija), ki je 19. junija 2019 postal državljan Republike Islandije (v nadaljevanju: Islandija), potem ko mu je bil 8. junija 2015 v tej državi kot beguncu priznan azil. Hrvaški organi so ga prijeli 30. junija 2019, ko je bil na počitnicah in je z družino z avtobusom prečkal mejo med to državo članico in Slovenijo, ter mu je od takrat odvzeta prostost. Do prijeteja je prišlo na podlagi mednarodne tiralice, ki jo je 20. maja 2015 izdal Interpol Moskva.

2. Rusija od Hrvaške zahteva izročitev I. N. zaradi korupcije, pri čemer jo podpira Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (državno tožilstvo Republike Hrvatske) (v nadaljevanju: državno tožilstvo). Hrvaška ustava nasprotuje izročitvi hrvaških državljanov, ne pa tudi nadržavljanov, kot je I. N., če – kot v primeru Rusije – ne obstaja pogodba o izročitvi. Državno tožilstvo trdi, da v okoliščinah postopka v glavni stvari ta položaj ni v nasprotju s pravom Unije.

3. Islandija želi, da se I. N. zagotovi varen prehod na Islandijo v okoliščinah, v katerih se zdi, da je bil postopek, zaradi katerega ga v Rusiji kazensko preganjajo, podlaga za priznanje azila I. N. pred pridobitvijo islandskega državljanstva.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

4. V podporo zahtevi za varen prehod se I. N. in Islandija sklicujeta na pravo Evropske unije, predvsem pa na pravo EGP.<sup>2</sup> Obenem se Islandija sklicuje na člena 18 in 21 PDEU, v zvezi s katerima je Sodišče v sodbi Petruhhin<sup>3</sup> odločilo, da nasprotujeta diskriminaciji na podlagi državljanstva v zvezi z izročitvijo državljanov Unije, ki uveljavljajo svoje pravice prostega gibanja v tretje države, vendar ob upoštevanju omejitev, ki so pomembne in upoštevne v postopku v glavni stvari.

5. To je bistvo predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Vrhovni sud, Hrvatska (vrhovno sodišče, Hrvaška, v nadaljevanju: predložitveno sodišče). Sodišču ponuja priložnost, da se izreče o presečiščih med pravom EGP in pravom Unije ter o posledicah sodelovanja tretjih držav, kot je Islandija, pri schengenskem pravnem redu kot pridruženih schengenskih držav<sup>4</sup> in še zlasti o pridružitvi Islandije Uredbi (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva<sup>5</sup> (v nadaljevanju: Uredba Dublin III). Za postopek v glavni stvari sta še posebej pomembna sodelovanje tako Islandije<sup>6</sup> kot Hrvaške pri Uredbi Dublin, kakor tudi skupni evropski azilni sistem<sup>7</sup> v širšem smislu.

6. Upoštevati je treba tudi Sporazum med Evropsko unijo in Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško o postopku predaje med državami članicami Evropske unije ter Islandijo in Norveško<sup>8</sup> (v nadaljevanju: Sporazum o postopku predaje), poleg tega pa še niz instrumentov Sveta Evrope, ki vplivajo na predajo<sup>9</sup>, in Ženevsko konvencijo o statusu beguncev<sup>10</sup>. Prav tako je treba ustrezno upoštevati tudi prepoved izročitve v primeru nevarnosti nečloveškega in ponižujočega ravnanja ali

2 Člen 216(2) PDEU določa, da so sporazumi, ki jih sklene Unija, zavezujoči za njene institucije in države članice. Glej na primer sodbo z dne 30. aprila 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, točka 5).

3 Sodba z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

4 Glej Sporazum med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o pridružitvi obeh k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda z dne 18. maja 1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 32, str. 4, v nadaljevanju: Schengenski pridružitveni sporazum).

5 (UL 2013, L 180, str. 31), s katero je bila v členu 48 razveljavljena Uredba Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 (Dublin II).

6 Sporazum med Evropsko skupnostjo in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o kriterijih in mehanizmih za določitev države, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, vložene v državi članici, na Islandiji ali na Norveškem (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 78).

7 Glavna zakonodajna in primarna pravila skupnega evropskega azilnega sistema so: členi 67, 78 in 80 PDEU ter člen 18 Listine; Uredba Dublin III; Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (v nadaljevanju: Uredba Eurodac) (UL 2013, L 180, str. 1); Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (prenovitev) (v nadaljevanju: Direktiva o pogojih) (UL 2011, L 337, str. 9); Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev) (v nadaljevanju: Direktiva o postopkih) (UL 2013, L 180, str. 60); Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (v nadaljevanju: Direktiva o sprejemu) (UL 2013, L 180, str. 96); Uredba (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada (UL 2010, L 132, str. 11); Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitevčasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 162).

8 (UL 2006, L 292, str. 2). Ta sporazum je v pravo Unije vključen s Sklepom Sveta z dne 27. novembra 2014 o sklenitvi Sporazuma med Evropsko unijo ter Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško o postopku predaje med državami članicami Evropske unije ter Islandijo in Norveško (UL 2014, L 343, str. 1, v nadaljevanju: Sporazum o postopku predaje).

9 Evropska konvencija o izročitvi (ETS št. 024). Evropska konvencija o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah (ETS št. 030), ki je začela veljati 12. junija 1962. Rusija je ratificirala oba sporazuma, drugi dodatni protokol k Evropski konvenciji o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah (ETS št. 182) pa je za Rusijo začel veljati 1. januarja 2020. Pod okriljem Sveta Evrope obstaja tudi Evropska konvencija o transferju obsojenih oseb (ETS št. 112).

10 Podpisana v Ženevi 28. julija 1951 in začela veljati 22. aprila 1954 (Recueil des traités des Nations unies, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954)), kakor je bila dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen v New Yorku 31. januarja 1967 in je začel veljati 4. oktobra 1967 ((v nadaljevanju skupaj: Ženevska konvencija).

kaznovanja, ki je določena v pravu Unije in ki se uporablja tako v zvezi z izročitvijo tretjim državam<sup>11</sup> kot znotraj Unije v okviru evropskega naloga za prijetje<sup>12</sup> (kot je izražena v členu 19 oziroma 4 Listine), ter prepoved izročitve ob zatrjevanih sistemskih pomanjkljivostih v pravosodnem sistemu države prosilke, ki ogrožajo pravično sojenje (člen 47 Listine)<sup>13</sup>.

7. V zvezi z odgovorom na prvo vprašanje za predhodno odločanje sem ugotovil, da morajo hrvaški organi v skladu z načeli, izpeljanimi v sodbi Petruhhin, islandske organe obvestiti o zahtevi Rusije za izročitev I. N. in imajo še naprej obveznost, da Islandiji posredujejo vse elemente, ki jih posedujejo in ki bi islandskemu organom lahko pomagali pri odločitvi, ali naj I. N. kazensko preganjajo na Islandiji in zahtevajo njegovo vrnitev.

8. Poleg tega hrvaški organi, vključno s sodišči, zaradi obveznosti medsebojnega zaupanja v kakovost in zakonitost prava sodelujočih držav, na katerem temelji skupni evropski azilni sistem in zlasti Uredba Dublin III, ne smejo ravnati v nasprotju z odločbo pridružene schengenske države, kot je Islandija, o priznanju azila v okviru skupnega evropskega azilnega sistema. Do takšnega nasprotja bi prišlo, če (i) Hrvaška Islandije ne bi obvestila o zahtevi za izročitev, ki se nanaša na iste ali podobne kazenske obtožbe, na podlagi katerih je Islandija I. N. podelila azil, saj se je Islandija odločila, da je odgovorna država članica v skladu z Uredbo Dublin III<sup>14</sup>; (ii) bi kateri koli hrvaški organ, vključno s sodišči, o tveganju za izpostavljenost I. N. nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali za očitno odrekanje sodnega varstva v Rusiji na datum hrvaškega postopka odločil v nasprotju s predhodnim priznanjem azila I. N. leta 2015 s strani Islandije.

9. V zvezi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje, glede na to, da Islandija še ni podala zahteve za izročitev, Hrvaška trenutno nima obveznosti, da bi I. N. aktivno predala Islandiji v skladu s Sporazumom o postopku predaje<sup>15</sup>. Hrvaška sodišča morajo odločiti, ali glede na vse okoliščine morebiten nalog za prijetje, ki bi ga nazadnje izdala Islandija, v povezavi s Sporazumom o postopku predaje zagotavlja zaščito pred nekažnovanjem, ki je enakovredna izročitvi, pri čemer ta sodišča niso razbremenjena obveznosti ravnanja v skladu z islandskim priznanjem azila iz leta 2015.

## I. Pravni okvir

### A. Pravo Evropske unije

10. Člen 18 PDEU, prvi odstavek, določa:

„Kjer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.“

11. Člen 2(1) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah<sup>16</sup> določa:

„Prehod notranjih meja je mogoč kjerkoli brez osebne kontrole.“

11 Sklep z dne 6. septembra 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, točka 24 in navedena sodna praksa).

12 Glej na primer sodbo z dne 25. julija 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Razmere v zaporu na Madžarskem) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589).

13 Sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

14 Glej opombo 5 zgoraj.

15 Glej opombo 8 zgoraj.

16 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9, v nadaljevanju: Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma.

12. Člen 2 Protokola (št. 19) o schengenskem pravnem redu, vključenem v okvir Evropske unije,<sup>17</sup> določa:

„Schengenski pravni red se uporablja v državah članicah iz člena 1 brez poseganja v člen 3 Akta o pristopu z dne 16. aprila 2003 ter člen 4 Akta o pristopu z dne 25. aprila 2005. Svet nadomesti izvršni odbor, ustanovljen s Schengenskimi sporazumi.“

13. Člen 6, prvi odstavek, Protokola (št. 19) o schengenskem pravnem redu, vključenem v okvir Evropske unije,<sup>18</sup> določa:

„Republika Islandija in Kraljevina Norveška se pridružita izvajanju schengenskega pravnega reda in njegovega nadaljnega razvoja. V ta namen se določijo ustrezni postopki v sporazumu, ki ga sklene Svet s temi državami s soglasno odločitvijo svojih članov iz člena 1. Sporazum vključuje tudi določbe o prispevku Islandije in Norveške ob morebitnih finančnih posledicah izvajanja tega protokola.“

14. Člen 1 Schengenskega pridružitenega sporazuma<sup>19</sup> določa:

„Republika Islandija in Kraljevina Norveška, v nadaljevanju ‚Islandija‘ in ‚Norveška‘, se pridružita k dejavnostim Evropske skupnosti in Evropske unije na področjih, ki so zajeta v določbah, navedenih v Prilogah A in B k temu sporazumu, in k njihovem nadaljnjemu razvoju.

Ta sporazum ustvarja vzajemne pravice in obveznosti v skladu s v njem določenimi postopki.“

15. Člen 4(1) in (2), prvi stavek, Akta o pristopu Republike Hrvaške<sup>20</sup> določa:

„1. Določbe schengenskega pravnega reda iz Protokola o schengenskem pravnem redu, vključenega v okvir Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: schengenski protokol), ki je priložen PEU in PDEU, in akti, ki temeljijo na njem ali so z njim kako drugače povezani, navedeni v Prilogi II, ter vsi naslednji takšni akti, sprejeti pred dnem pristopa, so za Hrvaško zavezujoči in se na Hrvaškem uporabljajo od dne pristopa.

2. Določbe schengenskega pravnega reda, kakor so vključene v okvir Evropske unije, in akti, ki na njem temeljijo ali so z njim kako drugače povezani in v odstavku 1 niso omenjeni ter so za Hrvaško zavezujoči od dne pristopa, se na Hrvaškem uporabljajo šele na podlagi ustreznega sklepa Sveta, potem ko se v skladu z veljavnimi schengenskimi postopki evalvacije preveri, ali so na Hrvaškem izpolnjeni potrebni pogoji za uporabo vseh delov ustreznega pravnega reda, tudi za učinkovito uporabo vseh schengenskih pravil v skladu z dogovorjenimi skupnimi standardi in temeljnimi načeli.“<sup>21</sup>

17 UL 2012, C 326, str. 1.

18 Prav tam.

19 Glej opombo 4 zgoraj.

20 Glej Sklep Sveta Evropske unije z dne 5. decembra 2011 o sprejemu Republike Hrvaške v Evropsko unijo ter Akt o pogojih pristopa Republike Hrvaške in prilagoditvah Pogodbe o Evropski uniji, Pogodbe o delovanju Evropske unije in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 2012, L 112, str. 6).

21 Priloga II se začne s Sporazumom med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah z dne 14. junija 1985 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 3, v nadaljevanju: Schengenski sporazum z dne 14. junija 1985).

## **B. Pravo EGP**

16. Člen 4 Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru<sup>22</sup> (v nadaljevanju: Sporazum o EGP) določa:

„V okviru uporabe tega sporazuma in ne da bi to vplivalo na njegove posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.“

17. Člen 36(1) Sporazuma o EGP določa:

„V okviru določb tega sporazuma ni omejitev svobode opravljanja storitev na ozemlju pogodbenic za državljane držav članic ES in držav Efte, ki imajo sedež v eni od držav članic ES ali držav Efte, vendar ne v državi osebe, ki so ji storitve namenjene.“

## **C. Pravo države članice**

18. Člen 9 Ustav Republike Hrvatske (ustava Republike Hrvaške, Narodne novine št. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 in 5/14) določa:

„Državljan Republike Hrvaške ni mogoče izgnati iz Republike Hrvaške, niti mu ni mogoče odvzeti njegovega državljanstva, niti ga ni mogoče izročiti drugi državi, razen v okviru izvršitve odločbe o izročitvi ali predaji, sprejeti v skladu z mednarodnim sporazumom ali s pravnim redom Evropske unije.“

19. Člen 12(1), točke 1, 3 in 4 Zakon o mednarodnoj pravnoj pomoči u kaznenim stvarima (zakon o mednarodni pravni pomoči v kazenskih zadevah, Narodne novine št. 178/04, v nadaljevanju: ZOMPO) določa, da se zahteva za izročitev lahko zavrne, če (1) se prošnja nanaša na dejanje, ki se šteje za politično kaznivo dejanje ali za dejanje, povezano s takim kaznivim dejanjem; [...] (3) bi ugoditev prošnji povzročila poseg v suverenost, varnost, pravni red ali druge bistvene interese Republike Hrvaške; (4) je mogoče upravičeno domnevati, da bi bila oseba, katere izročitev se zahteva, v primeru izročitve kazensko preganjana ali kaznovana zaradi svoje rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja ali, celo, da bi bil njen položaj otežen zaradi enega od teh razlogov“.

20. Člen 55 ZOMPO določa:

„(1) Kadar pristojno sodišče ugotovi, da zakonski pogoji za izročitev niso izpolnjeni, sprejme sklep o zavrnitvi zahteve za izročitev in ga nemudoma posreduje Vrhovni sud Republike Hrvatske (vrhovno sodišče Republike Hrvaške), ki po zaslišanju pristojnega državnega tožilca sklep potrdi, odpravi ali spremeni.“

## **II. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

21. Kot sem že navedel, je Interpol Moskva 20. maja 2015 zoper I. N. izdal mednarodno tiralico z namenom prijete zaradi kazenskega pregona, ki je bil proti njemu sprožen zaradi korupcije, natančneje zaradi oblike korupcije, imenovane pasivna korupcija (člen 290(5) kazenskega zakonika Ruske federacije). I. N. je osumljen, da je kot direktor oddelka za licence in certifikate ruskega

<sup>22</sup> UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3.

ministrstva za izredne razmere v Republiki Kareliji v okviru predhodnih dogovorov z drugimi uradniki ministrstva in z zlorabo svojih službenih dolžnosti od predstavnika podjetja prejel podkupnino v višini 833.000 ruskih rubljev (RUB) (približno 11.700 EUR) in mu v zameno izdal licence za montažo, tehnično podporo in popravilo opreme za preprečevanje požarov v objektih in na gradbiščih.

22. I. N. je bil 30. junija 2019 na podlagi zgoraj navedene mednarodne tiralice prijet na hrvaškem mejnem prehodu. Na meji se je I. N. identificiral z islandsko potno listino za begunce (št. [...]), veljavno od 25. februarja 2019 do 25. februarja 2021.

23. I. N. je bil 1. julija 2019 priveden pred preiskovalnega sodnika pri Županijski sud u Zagrebu (okrožno sodišče v Zagrebu, Hrvaška). Županijski sud u Zagrebu (okrožno sodišče v Zagrebu) je 1. julija 2019 za I. N. odredilo izročitveni pripor v skladu s členom 47 ZOMPO. I. N. ostaja v priporu, saj njegove pritožbe niso bile uspešne.

24. Konzularna služba, služba za vizumske zadeve in tujce pri ministrstvu za zunanje in evropske zadeve Republike Hrvaške, je 1. avgusta 2019 Županijski sud u Zagrebu (okrožno sodišče v Zagrebu) poslala noto veleposlaništva Islandije, v kateri je navedeno, da ima I. N. islandsko državljanstvo in stalno prebivališče (permanent residence) na Islandiji. V noti je navedeno, da je I. N. pridobil islandsko državljanstvo 19. junija 2019. Pred pridobitvijo državljanstva je bil imetnik potne listine za begunce (št. [...]). V tej noti je bilo tudi navedeno, da islandska vlada želi, da se I. N. v najkrajšem možnem času zagotovi varen prehod (safe passage) na Islandijo.

25. Županijski sud u Zagrebu (okrožno sodišče v Zagrebu) je 6. avgusta 2019 prejelo zahtevo generalnega državnega tožilstva Ruske federacije za izročitev I. N. Ruski federaciji v skladu z določbami Evropske konvencije o izročitvi.<sup>23</sup> Izročitev je bila zahtevana zaradi kazenskega pregona zaradi devetih kaznivih dejanj pasivne korupcije iz člena 290(3) kazenskega zakonika Ruske federacije in petih kaznivih dejanj pasivne korupcije iz člena 290(5)(a) kazenskega zakonika Ruske federacije. V utemeljitev zahteve za izročitev je bila predložena tudi dokumentacija v skladu z določbami Evropske konvencije o izročitvi, saj med Hrvaško in Rusijo ni bil sklenjen sporazum o izročitvi.

26. V zahtevi je bilo navedeno, da generalno državno tožilstvo Ruske federacije zagotavlja, da namen zahteve za izročitev ni pregon I. N. iz političnih razlogov zaradi njegove rase, vere, državljanstva ali stališč in da bo imel na voljo vse možnosti za obrambo, vključno s pomočjo odvetnika, ter da ne bo podvržen mučenju, krutemu in nečloveškemu ravnanju ali kaznovanju, ki krši človekovo dostojanstvo.

27. Senat Županijski sud u Zagrebu (okrožno sodišče v Zagrebu), ki je odločal o zadevi, je 5. septembra 2019 presodil, da so zakonski pogoji za izročitev tujca I. N. zaradi kazenskega pregona, določeni v členih 33, 34 in 37 ZOMPO, izpolnjeni.

28. I. N. je 30. septembra 2019 vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču. Kot je navedeno v predložitveni odločbi, je I. N. poudaril, da obstaja konkretno, resno in razumno predvidljivo tveganje, da bo v primeru izročitve podvržen mučenju ter nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju. V pritožbi je med drugim navedel, da mu je bil status begunca na Islandiji priznan ravno zaradi konkretnega pregona v Rusiji, da je imetnik veljavne islandske potne listine za begunce ter da je Županijski sud u Zagrebu (okrožno sodišče v Zagrebu) z izpodbijaním sklepom *de facto* odpravilo mednarodno zaščito, ki mu je bila odobrena na Islandiji. Poleg tega je trdil, da Županijski sud u Zagrebu (okrožno sodišče v Zagrebu) napačno razložilo sodbo Sodišča v zadevi Petruhhin<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Glej opombo 9 zgoraj.

<sup>24</sup> Sodba z dne 6. septembra 2019 (C-182/15, EU:C:2016:630).

29. V skladu s sodno prakso predložitvenega sodišča je treba zahtevo za izročitev zavrnuti, če obstaja dejansko tveganje, da bi bila v primeru izročitve oseba, katere izročitev se zahteva, podvržena mučenju ali nečloveškemu ravnanju ali kaznovanju. V predložitveni odločbi je pojasnjeno, da bodo ti vidiki preizkušeni v okviru pritožbenega postopka.

30. Vendar se predložitvenemu sodišču porajajo dvomi o tem, ali je treba pred sprejetjem odločbe o zahtevi za izročitev na podlagi določb prava Unije o tej zahtevi obvestiti Islandijo, da bi se tej državi omogočilo, da morebiti zaprosi za predajo svojega državljana, da bi sprožila postopek zaradi izogitve nevarnosti nekaznovanja.

31. Glede na to, da obstajajo dvomi o uporabi prava Unije, je predložitveno sodišče 26. novembra 2019 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 18 Pogodbe o delovanju Evropske unije razlagati tako, da mora država članica Evropske unije, ki odloča o izročitvi državljana države, ki ni članica Evropske unije, vendar je članica schengenskega območja, tretji državi, o zahtevi za izročitev obvestiti državo članico schengenskega območja, katere državljanstvo ima ta oseba?

2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen in je država članica schengenskega območja zaprosila za predajo te osebe zaradi postopka, zaradi katerega se zahteva izročitev, ali ji je treba predati to osebo v skladu s Sporazumom med Evropsko unijo in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o postopku predaje med državami članicami Evropske unije in Islandijo in Norveško?“

32. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je na Sodišče prispel 5. decembra 2019, pri čemer je bilo odločeno, da se bo obravnaval po nujnem postopku predhodnega odločanja.

33. Pisna stališča so Sodišču predložili I. N., državno tožilstvo, Republika Hrvaška in Evropska komisija. Obravnave, ki je potekala pred Sodiščem 31. januarja 2020, so se udeležili I. N. in Komisija ter Helenska republika, Republika Irska, Republika Islandija, Kraljevina Norveška in Nadzorni organ EFTA (v nadaljevanju: ESA).

### **III. Povzetek pisnih stališč in ustnih navedb**

34. I. N. trdi, da so islandski organi ugotovili, da je pred pristojnimi ruskimi organi pričal proti svojim nadrejenim v javni upravi v zvezi z njihovo koruptivno dejavnostjo, vendar je bil zaradi zvez nadrejenih višjih uradnikov v javni upravi kazenski pregon namesto zoper njih sprožen zoper njega.

35. I. N. trdi, da je kazenski pregon nezakonit in nejasen ter da Hrvaška krši člen 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP). I. N. navaja, da je njegov status begunca še vedno veljaven in bi ga bilo treba upoštevati. I. N. opozarja tudi, da ne more zaprositi za azil v skladu s hrvaškim pravom, ker mu je bil azil že odobren, sodna praksa Ustavni sud Republike Hrvatske (ustavno sodišče Republike Hrvaške) iz leta 2018 pa obvezuje hrvaška sodišča, da upoštevajo priznanja mednarodne zaščite v skladu z Uredbo Dublin III<sup>25</sup>.

36. Pojem enakega obravnavanja v zvezi s štirimi svoboščinami naj bi bil bistven za odnose med državami članicami EGP in Unije (glej petnajsto uvodno izjavo Sporazuma o EGP in člen 4 tega sporazuma), enako pa naj bi veljalo za enotno razlago Sporazuma o EGP in zakonodaje Unije. Cilj je homogenost med sistemoma (člen 105 EGP).

<sup>25</sup> Glej opombo 5 zgoraj.

37. I. N. dodaja, da se sodna praksa Sodišča v zvezi s členom 18 PDEU uporablja po analogiji, saj je ta določba vsebinsko povzeta v členu 4 Sporazuma o EGP. Tako naj bi bilo treba osebo v položaju, ki spada na področje uporabe Sporazuma o EGP, ne glede na njeno državljanstvo obravnavati enako,<sup>26</sup> postopek v glavni stvari pa naj bi spadal na področje uporabe člena 36 Sporazuma o EGP, ki v bistvu povzema člen 56 PDEU o svobodi opravljanja storitev. Če se državljani EGP ne bi mogli sklicevati na zaščito pred izročitvijo v skladu s sodbo Petruhhin<sup>27</sup>, naj bi redkeje uporabljali storitve turističnih operaterjev, ki ponujajo potovanja po Evropi.

38. I. N. dodaja, da prosto gibanje gospodarsko neaktivnih oseb v EGP, ki jih ne zajema ena od štirih svoboščin, včasih spada na področje uporabe Sporazuma o EGP, ker je bila Direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic<sup>28</sup> vključena v pravo EGP s Sklepom skupnega odbora EGP št. 158/2007 z dne 7. decembra 2007 o spremembi Priloge V (Prosto gibanje delavcev) in Priloge VIII (Pravica do ustanavljanja) k Sporazumu o EGP<sup>29</sup>. Sodišče EFTA naj bi v sodbah Gunnarsson<sup>30</sup> in Jabbi<sup>31</sup> Direktivo 2004/38 razlagalo široko, da bi nadomestilo odsotnost določbe prava EGP, ki bi ustrezala členu 21 PDEU o državljanstvu.

39. I. N. trdi, da je izogibanje nekaznovanju zakonit cilj, ki upravičuje omejevanje temeljnih svoboščin, vendar je mogoče isti cilj doseči z manj omejevalnimi sredstvi, kot je izročitev<sup>32</sup>, ter se sklicuje na Sporazum o postopku predaje med Unijo, Islandijo in Norveško<sup>33</sup>, ki po vsebini skoraj povsem ustreza Okvirnemu sklepu Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami<sup>34</sup>. I. N. opozarja na podobnost opredelitve evropskega naloga za prijetje v členu 1 Sklepa 2002/584/PNZ in členu 2(5) Sporazuma o postopku predaje<sup>35</sup>.

40. Državno tožilstvo trdi, da je I. N., ker Islandija ni država članica Evropske unije, na datum prijetja užival pravice, ki izhajajo iz Sporazuma o EGP, ne pa tudi pravic, ki izhajajo iz PDEU v zvezi z državljani držav članic Unije. Pravica do prostega gibanja v okviru Sporazuma o EGP naj bi bila ožja od pravic, ki jih določa člen 21 PDEU, in pravice do prostega gibanja iz Sporazuma o EGP naj se ne bi nanašale na izročitev. Zato naj se načelo prepovedi diskriminacije iz člena 4 Sporazuma o EGP v postopku v glavni stvari ne bi uporabljalo.<sup>36</sup>

41. Poleg tega naj v hrvaških postopkih izročanja ne bi obstajala praksa, v skladu s katero bi obtoženega vrnil v državo, katere državljan je, namesto da bi ga poslali v državo, ki zahteva izročitev. To naj ne bi bil manj omejevalen ukrep v smislu sodbe Petruhhin, ker se z njim podaljša trajanje izročitvenega pripora. Islandije naj torej ne bi bilo treba obvestiti o postopku za izročitev, s katerim je tako ali tako seznanjena.

26 I. N. se sklicuje na sodbo z dne 2. februarja 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, točka 10).

27 Sodba z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

28 ... ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

29 UL 2008, L 124, str. 20.

30 Sodba Sodišča EFTA z dne 24. novembra 2014, Islandija/Gunnarsson (E-27/13, poročilo Sodišča EFTA).

31 Sodba Sodišča EFTA z dne 26. julija 2016, Jabbi/Norveška vlada (E-28/15, poročilo Sodišča EFTA).

32 I. N. se sklicuje na sodbi z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), in z dne 13. novembra 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

33 Glej opombo 8 zgoraj.

34 UL 2002, L 190, str. 1. (v nadaljevanju: Okvirni sklep o ENP).

35 Glej opombo 8 zgoraj.

36 Glede pravic do prostega gibanja iz člena 21 PDEU in odstopanja se državno tožilstvo sklicuje na sodbe z dne 12. maja 2011, Runevič-Vardyn in Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291); z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), in z dne 13. novembra 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).



42. Irska je na obravnavi Sodišču predlagala, naj ponovno razmisli o sodbi Petruhhin in uporabi pristop, ki ga je v tej zadevi uporabil generalni pravobranilec Y. Bot<sup>37</sup> in v skladu s katerim nadržavljeni in državljani niso v primerljivih položajih, ko gre za pravila, ki izključujejo izročitev tretjim državam; kazenski pregon državljanov v domačih državah članicah je namenjen preprečitvi nekaznovanosti. V zvezi s ponovno preučitvijo preudarkov iz sodbe Petruhhin se Irska sklicuje zlasti na točke 47, 48 in 49.

43. Grčija je na obravnavi trdila, da bi bilo treba uporabiti načela iz sodbe Petruhhin. I. N. naj bi uveljavljal svoje pravice do prostega gibanja in ne bi smel biti diskriminiran na podlagi državljanstva, čeprav Grčija ne izključuje, da ima lahko izročitev tretji državi legitimen namen, kot je preprečevanje nekaznovanosti. Za predložitveno sodišče naj bi bilo pomembno, da oceni, zakaj je bil I. N. podeljen status begunca. Grčija se je sklicevala na člene 3, 4, 28 in 36 EGP.<sup>38</sup>

44. ESA je na obravnavi poudaril, da je EGP pravni red *sui generis*, ki temelji na medsebojnem zaupanju in sodelovanju, zanj pa je značilna bližina skupnih temeljnih vrednot držav Unije in Efte.<sup>39</sup> Klavzula o dobri veri iz člena 3 Sporazuma o EGP naj bi ustrezala členu 4 PEU. Za sistem naj bi bilo značilno dinamično usklajevanje vsebinskih določb in države Efte naj bi bile enakovredne državam članicam Unije, ko gre za zakonodajne predloge Komisije (člen 99(1) Sporazuma o EGP); šlo naj bi za neprekinjeni proces posvetovanj (člen 99(3) Sporazuma o EGP). Ustrezni akti Unije naj bi se dodali Sporazumu o EGP in postali pravni red, če niso prilagojeni (člen 102 Sporazuma o EGP). Homogenost naj bi bila zagotovljena s členoma 6 in 105 Sporazuma o EGP. Sodna praksa Sodišča EFTA in Sodišča Evropske unije naj bi krepila to dinamično usklajevanje, razlike med pravnima redoma pa naj ne bi zajemale njunih temeljnih področij in vrednot.

45. ESA je tako trdil, da je je Hrvaška omejila pravice I. N. do prostega gibanja in da se sodba Petruhhin v enaki meri uporablja za državljane EGP. Z uporabo člena 4 Sporazuma o EGP naj bi bil v povezavi z ustrezno določbo EGP o prostem gibanju dosežen enak rezultat.

46. ESA se je skliceval tudi na Sklep Sodišča z dne 6. septembra 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner<sup>40</sup>. Državljeni Unije in državljani držav EGP, ki se prosto gibajo, naj bi bili zaščiteni pred izročitvijo tretjim državam, ki bi vključevala izpostavljenost nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju, kot je opredeljeno v členu 19 Listine.

47. ESA navaja, da sodba Schotthöfer pomeni absolutno načelo in da bi morala Hrvaška zaupati oceni Islandije glede posledic izročitve. Predpostavljati naj bi morala, da so razlogi za priznanje azila upravičeni.<sup>41</sup> Ti razlogi naj z dodelitvijo islandskega državljanstva I. N. ne bi izginili. ESA ugotavlja, da se islandsko pravo sklicuje na člen 15 Direktive o pogojih<sup>42</sup>. Trdi, da člen 21 PDEU ne more zmanjšati pravic do prostega gibanja, ki so sicer zagotovljene v okviru prava EGP, in da v pravnem redu o prostem gibanju ni razlike glede na to, ali razlog za omejitev izhaja iz civilnega, kazenskega ali javnega prava.

48. Islandija je na obravnavi podrobneje predstavila potovanje I. N. Z ženo in dvema otrokoma naj bi z Islandije letel na Dunaj in se nato z avtobusom odpeljal proti Zagrebu, saj naj bi načrtoval dopust na hrvaški obali.

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

38 Grčija se je sklicevala tudi na druge odločbe, kot je sodba z dne 5. julija 2007, Komisija/Belgija (C-522/04, EU:C:2007:405).

39 V zvezi s tem je bilo napoteno na prvi dve uvodni izjavi Sporazuma o EGP.

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

41 V zvezi s tem se ESA sklicuje na sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 83).

42 Glej opombo 7 zgoraj.

49. Islandija trdi, da se sodba Petruhhin uporablja v postopku v glavni stvari, ker je člen 36 Sporazuma o EGP o storitvah enakovreden členu 56 PDEU ter ker je bilo v sodbi Sodišča v zadevi Cowan (C-186/87)<sup>43</sup> ugotovljeno, da turistične storitve spadajo med storitve in je Direktiva 2004/38 vključena v pravo EGP. Napotuje tudi na sodbo Sodišča EFTA v zadevi Wahl/Islandska država<sup>44</sup> in trdi, da je člen 4 Sporazuma o EGP enakovreden členu 18 PDEU.

50. Islandija meni, da bi ji Hrvaška morala zagotoviti potrebne informacije za odločitev, ali naj Islandija I. N. kazensko preganja, in nato predati I. N. v skladu s Sporazumom o postopku predaje<sup>45</sup>.

51. Islandski direktorat za priseljevanje naj bi 8. junija 2015 mednarodno zaščito podelil na podlagi pričevanja, ki naj bi bilo podrobno, brez protislovij, jasno, dosledno, verodostojno in realno. Podelitev zaščite naj bi temeljila tudi na splošnem stanju človekovih pravic v Rusiji v tistem času, kot se je odražalo v poročilih nacionalnih in mednarodnih nevladnih organizacij, razširjeni korupciji v upravi in pravosodju ter neobičajno nizki stopnji uspešnosti pritožb na kazenskem področju (1 %). Islandija naj bi se zavedala rdeče tiralice zoper I. N. v zvezi s kaznivim dejanjem, ki naj bi ga zagrešil, ko mu je podelila mednarodno zaščito. Na vprašanja Rusije o kraju, kjer je I. N., naj bi se ne odzvala. Od leta 2015 naj bi bila mednarodna zaščita priznana 12 ruskim državljanom od 47, ki so podali prošnjo. Od tega naj bi se štirje primeri nanašali na I. N. in njegovo družino.

52. Islandija je na obravnavi dalje trdila, da je treba tudi v okviru EGS upoštevati Listino<sup>46</sup> in da je treba I. N. zaščititi pred sistemskimi težavami v ruskem pravosodju<sup>47</sup>.

53. Na vprašanje, kaj je mišljeno z zahtevo za „varen prehod“, je Islandija odgovorila, da je islandsko veleposlaništvo v Berlinu 24. julija 2019 prejelo verbalno noto, da je bila I. N. prejšnji mesec odvzeta prostost. Veleposlanik je na noto odgovoril v skladu z Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih<sup>48</sup>, da vlada želi, da se postopki izpeljejo hitro in da se čim prej zagotovi varen prehod. Takrat Sporazum o postopku predaje ni veljal.<sup>49</sup>

54. Islandija je izjavila, da je morda pristojna za sojenje I. N. v skladu s členom 6 islandskega kazenskega zakonika, vendar mora o tem odločiti neodvisno državno tožilstvo. Islandija v skladu z nacionalnim zakonom o izročitvi I. N. kot svojega državljana ne more izročiti.

55. Norveška je na obravnavi trdila, da v Sporazumu o EGP ni določbe, ki bi bila enakovredna členu 21 PDEU. Upoštevne določbe EGP naj bi bile členi 4, 28 in 36, vendar naj bi morale samo predložitveno sodišče odločiti, katere svoboščine veljajo, če sploh, in naj ne bi bilo mogoče predpostaviti, da je I. N. prejemnik storitev, temveč bi morale tudi o tem vprašanju odločiti hrvaško sodišče. Tudi Direktiva 2004/38 naj ne bi bila upoštevna. Ta ne ureja zahtev za izročitev. Kazenske zadeve naj ne bi spadale na področje uporabe Sporazuma o EGP.

43 Sodba z dne 2. februarja 1989 (C-186/87, EU:C:1989:47).

44 Sodba z dne 22. julija 2013 (E-15/12, poročilo Sodišča EFTA).

45 Glej opombo 8 zgoraj.

46 Islandija se je sklicevala na sodbo z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

47 Kar prepoveduje člen 47 Listine. Sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

48 Recueil des traités des Nations Unies, zvezek 596, str. 261.

49 Glej opombo 8 zgoraj. Sporazum o postopku predaje je začel veljati 1. novembra 2019.

56. Norveška opozarja, da je vrhovno sodišče Norveške v okviru še nerešene zadeve Cambell<sup>50</sup> prosilo Sodišče EFTA, naj razveljavi svojo odločitev v sodbi Jabbi<sup>51</sup>, v kateri je ugotovilo, da bi bilo mogoče Direktivo 2004/38 razlagati tako, da podeljuje pravice, enake pravicam iz člena 21 PDEU. Norveška meni, da sodba Jabbi ni v skladu s členom 6 Sporazuma o EGP, in Sodišču predlaga, naj odloči, da pravice, ki temeljijo izključno na členu 21 PDEU, ne spadajo na področje uporabe Sporazuma o EGP, ker v njem ni ustrezne določbe.

57. V zvezi s prvim vprašanjem je Norveška trdila, da je Sporazum o postopku predaje med Islandijo in Norveško običajna mednarodna pogodba, ki ni del prava EGP in je ni mogoče razlagati enako kot Okvirni sklep o ENP<sup>52</sup>. Kontekst in cilj naj bi bila drugačna, čeprav je besedilo podobno. V sodbi Petruhhin naj bi bila poudarjena kontekst in namen.

58. V sodbi Petruhhin naj bi bilo ugotovljeno, da je neenako obravnavanje mogoče utemeljiti s preprečevanjem nekaznovanosti in da morajo biti ukrepi primerni za doseg tega cilja. Preveriti pa naj bi bilo treba, ali obstaja ukrep, ki je manj omejevalen glede prostega gibanja, vendar je za preprečitev nekaznovanosti enako učinkovit kot izročitev.<sup>53</sup>

59. Norveška meni, da Okvirni sklep o evropskem nalogu za prijetje nacionalnim sodiščem omogoča dajanje takšne prednosti, Sporazum o postopku predaje pa ne, ker ima drugačen cilj in kontekst in ne vsebuje cilja medsebojnega zaupanja, kakršnega ima Okvirni sklep o evropskem nalogu za prijetje<sup>54</sup>, ali cilja iz člena 3(2) PEU (glej sodbo Petruhhin). V sodbi Petruhhin naj bi se Sodišče zaradi dajanja take prednosti sklicevalo tudi na člen 1(2) Okvirnega sklepa o evropskem nalogu za prijetje, v Sporazumu o postopku predaje pa naj ne bi bilo podobne določbe, saj naj bi bilo v njegovi preambuli le sklicevanje na „medsebojno zaupanje“. Člen 3 EGP naj bi zahteval, da države pogodbenice Sporazuma o EGP olajšajo sodelovanje, ne bi pa naj vseboval dodatnih zahtev iz člena 4 PEU. Člen 19(1) Sporazuma o postopku predaje naj bi zahteval oceno vseh upoštevnihih okoliščin, zlasti tistih iz člena 1 Sporazuma.

60. V zvezi z drugim vprašanjem naj bi bile temeljne pravice del prava EGP,<sup>55</sup> člen 19 Listine pa naj bi prepovedoval izgon v primeru nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.<sup>56</sup> Norveška meni, da mora predložitveno sodišče oceniti dokaze o dejanskem tveganju za izpostavljenost nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju po izročitvi Rusiji<sup>57</sup> ter upoštevati odločitev islandskih organov o priznanju statusa begunca in dokaze, na katere so se pri tej odločitvi oprli.

61. Hrvaška trdi, da člena 28 in 36 Sporazuma o EGP ustrezata členoma 45 in 56 PDEU<sup>58</sup>, ter opozarja, da člen 21 PDEU vključuje ljudi, ki potujejo v druge države članice iz razlogov, ki niso povezani z gospodarsko dejavnostjo. Člen 21 PDEU naj bi se uporabljal za državljane držav EGP, saj Direktiva 2004/38 ni omejena na gospodarske dejavnosti.

50 Campbell/Norveška vlada (E-4/19) (še nerešeno).

51 Sodba z dne 26. julija 2016, Jabbi/Norveška vlada (E-28/15, poročilo Sodišča EFTA).

52 Glej opombo 34 zgoraj. Norveška je trdila, da Sporazum o postopku predaje ureja Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (1969), Recueil des traités des Nations Unies, zvezek 1155, str. 331.

53 Norveška napotuje na točki 37 in 40 sodbe z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

54 Glej opombo 34 zgoraj.

55 Norveška je napotila na sodbo Sodišča EFTA z dne 19. aprila 2016, Holship Norge AS/Norsk Transportarbeiderforbund (E-14/15, poročilo Sodišča EFTA, točka 123).

56 Sodba z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, točka 62).

57 Prav tam (točki 58 in 62).

58 Hrvaška napotuje na sodbi z dne 11. septembra 2007, Komisija/Nemčija (C-318/05, EU:C:2007:495, točka 32 in navedena sodna praksa), in z dne 21. decembra 2016, Komisija/Portugalska (C-503/14, EU:C:2016:979, točki 35 in 70).

62. Ker je I. N. izvrševal pravice do prostega gibanja, naj bi njegove okoliščine spadale na področje uporabe Pogodb v smislu člena 18 PDEU in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva<sup>59</sup>, ki ustreza členu 4 Sporazuma o EGP.

63. Hrvaška trdi, da je glede na sodbo Petruhhin<sup>60</sup> treba uporabiti vse ukrepe medsebojne pomoči in sodelovanja, ki obstajajo v kazenskem pravu, da se prepreči nekaznovanost in da se uporabijo ukrepi, ki najmanj omejujejo prosto gibanje. V ta namen Hrvaška napotuje na področje uporabe določb schengenskega pravnega reda iz člena 6 Protokola št. 19 k schengenskemu pravnemu redu, vključenemu v okvir prava Unije, ki se uporabljajo za Islandijo in Norveško.

64. Hrvaška napotuje na Konvencijo o izvajanju schengenskega sporazuma.<sup>61</sup> Temeljni cilj tega sporazuma naj bi bila vzpostavitev prostora svobode, varnosti in pravice, ki zagotavlja prosto gibanje oseb za državljane Unije in tujce, ki so na ozemlju Unije.

65. Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma naj bi predvidevala uvedbo temeljnih določb o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah (naslov III o policiji in varnosti, poglavje 2), od katerih je trenutno odvisen razvoj medsebojne pravne pomoči v kazenskih zadevah. Schengenski pravni red naj bi vključeval tudi schengenski informacijski sistem.<sup>62</sup>

66. Zato Hrvaška trdi, da bi bilo treba dati prednost izmenjavi informacij z državo članico, katere državljan je zadevna oseba, da bi se tej državi članici omogočila kazenski pregon te osebe za dejanja, storjena zunaj nacionalnega ozemlja, če je za to pristojna, ter izdaja naloga za prijetje v skladu s Sporazumom o postopku predaje.

67. Nazadnje Hrvaška trdi, da je načelo *nevračanja* in neizpostavljanja nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju temeljno načelo mednarodnega begunskega prava. Če bi I. N. zaprosil za azil na Hrvaškem, naj bi mu bil ta zavržen v skladu s členom 43(1) hrvaškega zakona o mednarodni zaščiti, ker mu je mednarodno zaščito že podelila država članica EGP.

68. Hrvaška opozarja, da Islandija uporablja Uredbo Dublin III<sup>63</sup> in je vključena v sistem Eurodac<sup>64</sup>. Zato, trdi Hrvaška, je mogoče priznati, da Islandija spoštuje pravila Unije o azilu in mednarodni zaščiti. Islandija je leta 2014 sklenila sporazum z Evropskim azilnim podpornim uradom<sup>65</sup> o načinu njenega sodelovanja.<sup>66</sup>

69. Hrvaška trdi, da je zato, čeprav trenutno v EGP ni sistema vzajemnega priznavanja odločb o azilu, pravni okvir opredeljen s skupnim evropskim azilnim sistemom, pogoji za azil pa so po državah enotni.

59 Hrvaška napotuje na sodbo z dne 2. februarja 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, točke od 17 do 19).

60 Sodba z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

61 Glej opombo 16 zgoraj.

62 Tega sestavljajo tri uredbe. Uredba (EU) 2018/1860 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. novembra 2018 o uporabi schengenskega informacijskega sistema za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2018, L 312, str. 1); Uredba (EU) 2018/1861 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. novembra 2018 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi schengenskega informacijskega sistema (SIS) na področju mejnih kontrol, o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma ter o spremembi in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1987/2006 (UL 2018, L 312, str. 14); Uredba (EU) 2018/1862 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. novembra 2018 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi schengenskega informacijskega sistema (SIS) na področju policijskega sodelovanja in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, o spremembi in razveljavitvi Sklepa Sveta 2007/533/PNZ ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1986/2006 Evropskega parlamenta in Sveta in Sklepa Komisije 2010/261/EU (UL 2018, L 312, str. 56).

63 Glej opombo 6 zgoraj.

64 Glej opombo 7 zgoraj.

65 Glej opombo 7 zgoraj.

66 Hrvaška se sklicuje na Sklep Sveta 2014/194/EU z dne 11. februarja 2014 o podpisu, v imenu Unije, Dogovora med Evropsko unijo in Republiko Islandijo o podrobnostih njenega sodelovanja pri Evropskem azilnem podpornem uradu (UL 2014, L 106, str. 2).

70. Komisija drugače kot Hrvaška meni, da je za rešitev spora bolj upošteven položaj Islandije kot pogodbenice Sporazuma o EGP kot njeno članstvo v schengenskem območju. Komisija trdi, da nekatere določbe Sporazuma o EGP pripeljejo do enakega rezultata, kakršen je tisti v sodbi Petruhhin. Na obravnavi je priznala, da nekateri gradniki sestavljanke iz sodbe Petruhhin v postopku v glavni stvari manjkajo, na primer dejstvo, da I. N. ni državljan Unije, vendar naj bi bilo te mogoče to nadomestiti z drugimi določbami Sporazuma o EGP.

71. Komisija opozarja, da je v skladu s členom 1 Sporazuma o EGP njegov cilj „z enakimi pogoji konkurence in spoštovanjem istih pravil spodbujati stalno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in ekonomskih odnosov med pogodbenicami, da bi ustvarili homogen Evropski gospodarski prostor“.

72. Komisija navaja Skupno izjavo pogodbenic k Sklepu Skupnega odbora EGP št. 158/2007 o vključitvi Direktive 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta v Sporazum o EGP,<sup>67</sup> ki Direktivo 2004/38 vključuje v pravo EGP. Med drugim trdi, da pojem državljanstva Unije v pravo EGP nima ustreznice in da Sporazum o EGP ne zagotavlja podlage za politične pravice državljanov EGP.

73. Vendar naj bi bile vse pravice in svoboščine iz Direktive 2004/38 vključene v pravo EGP. Državljan držav EGP naj bi imeli pod določenimi pogoji pravico do gibanja v EGP in prebivanja v državi pogodbenici EGP do tri mesece, brez diskriminacije, tudi če niso gospodarsko aktivni.<sup>68</sup> Komisija meni, da mora predložitveno sodišče odločiti, ali položaj I. N. spada na stvarno področje uporabe člena 28 ali 36 Sporazuma o EGP in Direktive 2004/38, pri tem pa opozarja, da je I. N. morda kot turist izkoristil svojo pravico do prejemanja storitev.<sup>69</sup> Komisija trdi, da I. N. v vsakem primeru spada na področje uporabe Sporazuma o EGP, ker je potoval z Islandije na Hrvaško. Zato naj bi bil upravičen do zaščite pred diskriminacijo (člen 4 EGP in člen 18 PDEU).

74. Komisija meni, da sodba Sodišča v zadevi Petruhhin v bistvu ni temeljila na abstraktnem pojmu državljanstva, temveč na pravicah do prostega gibanja in členu 18 PDEU. Komisija dalje trdi, da je bilo izhodišče za aktiviranje postopka iz sodbe Petruhhin v sodbi Pisciotti<sup>70</sup> obstoj diskriminacije v skladu s členom 18 PDEU, ki ustreza členu 4 Sporazuma o EGP.

75. Komisija trdi, da je koristno primerjati sodbo Sodišča v zadevi O. in B.<sup>71</sup> ter sodbo Sodišča EFTA v zadevi Jabbi<sup>72</sup>. V sodbi O. in B. je Sodišče iz člena 21 PDEU izpeljalo pravico, da državljan tretje države, ki je družinski član državljana Unije, lahko ostane v državi članici izvora zadnjenavedenega. Sodišče EFTA je v sodbi Jabbi prišlo do enakega zaključka z uporabo Direktive 2004/38 za državljanke EGP, ki niso gospodarsko aktivni, čeprav je Sodišče v sodbi O. in B. tako uporabo Direktive 2004/38 zavrnilo.

<sup>67</sup> Glej opombo 30 zgoraj.

<sup>68</sup> Komisija napotuje na člene od 4 do 7 Direktive 2004/38 ter na točki 78 in 79 sodbe Sodišča EFTA z dne 22. julija 2013, Wahl (E-15/12, poročilo Sodišča EFTA).

<sup>69</sup> Komisija se tu sklicuje na sodbi z dne 2. februarja 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, točke od 14 do 17), in z dne 25. aprila 2012, Granville (E-13/11, poročilo Sodišča EFTA, točka 37).

<sup>70</sup> Sodba z dne 10. aprila 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

<sup>71</sup> Sodba z dne 12. marca 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135).

<sup>72</sup> Sodba Sodišča EFTA z dne 26. julija 2016, Jabbi/Norveška vlada (E-28/15, poročilo Sodišča EFTA, točke od 66 do 77). Komisija se sklicuje tudi na sodbo Sodišča EFTA z dne 24. novembra 2014, Islandija/Gunnarsson (E-27/13, točke od 79 do 82).

76. Komisija opozarja, da Sporazum o EGP priznava „privilegiran[e] odnos[e] med Evropsko skupnostjo, njenimi državami članicami in državami Efte“, ki temeljijo na „bližini, tradicionalnih skupnih vrednotah“<sup>73</sup> in „skupnih pravilih“<sup>74</sup>, pri čemer je cilj pogodbenic, „da dosežejo in ohranijo enotno razlago in uporabo tega sporazuma in tistih določb zakonodaje Skupnosti, ki so po svoji vsebini povzete“ v Sporazumu o EGP, in „da dosežejo enako obravnavo posameznikov in gospodarskih subjektov v zvezi s štirimi svoboščinami“<sup>75</sup>. Člena 105 in 106 Sporazuma o EGP naj bi določala enotno razlago.<sup>76</sup>

77. Komisija ugotavlja, da bi bilo zato treba slediti načelom iz sodbe Petruhhin, saj imajo islandski organi na voljo instrument, ki je enakovreden evropskemu nalogu za prijetje<sup>77</sup>, to je Sporazum o postopku predaje. Komisija meni, da morajo hrvaški organi Islandijo obvestiti o prejemu zahteve Rusije za izročitev in ji tako omogočiti, da zahteva vračilo te osebe, če lahko Islandija svojega državljana kazensko preganja na podlagi Sporazuma o postopku predaje. Hrvaška naj bi morala dati prednost temu zahtevku.<sup>78</sup> Ko ga prejme, naj bi morala I. N. predati Islandiji.

#### IV. Analiza

##### *A. Opredelitev bistvenih elementov spora v večplastnem pravnem sistemu*

78. Na začetku velja poudariti, da se v postopku v glavni stvari uporablja sedem pravnih sistemov. Trije nacionalni pravni sistemi, to so sistemi Islandije, Hrvaške in Rusije, ter trije mednarodni sistemi Evropske unije, Sveta Evrope in Evropskega gospodarskega prostora skupaj z univerzalnimi pravnimi instrumenti mednarodnega javnega prava, kot je Ženevska konvencija o statusu beguncev<sup>79</sup>. Ti sistemi se prekrivajo v nizu koncentričnih krogov, pri čemer noben ne prevlada nad drugimi, razen če v izrednih okoliščinah kateri od njih, vendar ne sistem Rusije ali Islandije, ne poseže v primarnost, enotnost in učinkovitost prava Unije.<sup>80</sup>

79. Vendar se v postopku v glavni stvari to vprašanje neposredno ne postavlja. Nadnacionalni pravni red, ki je značilen za Unijo, kot dodatni ustavni red torej ni hierarhično nadrejen ali podrejen redu predložitvenega sodišča<sup>81</sup> ali kateremu koli drugemu od prekrivajočih se pravnih redov. Ti pravni redi sinergično vplivajo drug na drugega.<sup>82</sup>

80. Skratka, če te pravne sisteme, ki sestavljajo pravni okvir v tej zadevi, razvrstimo, je vsak od njih interhierarhičen, vendar ne tvori intrahierarhične celote.

73 Druga uvodna izjava Sporazuma o EGP.

74 Četrta uvodna izjava.

75 Petnajsta uvodna izjava.

76 Sodba Sodišča EFTA z dne 26. julija 1017, Jabbi/Norveška vlada (E-28/15, poročilo Sodišča EFTA, točki 68 in 70).

77 Glej opombo 34 zgoraj.

78 Komisija se na tem mestu sklicuje na sodbi z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, točka 49), in z dne 10. aprila 2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222).

79 Glej opombo 10 zgoraj.

80 Glej sodbo z dne 26. februarja 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, zlasti točki 58 in 59). Glej nedavno sodbo z dne 29. julija 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, točka 21).

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

82 Glej 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, str. 9, in govor na isto temo na pravni fakulteti Univerze v Sofiji 23. marca 2018.

81. Prva naloga Sodišča je tako opredeliti zakonske predpise, ki mu bodo omogočili podati odgovore na vprašanja za predhodno odločanje v okviru tega, kar je bilo opisano kot sodelovanje evropskih ustavnih sodišč na več ravneh<sup>83</sup>, in sicer tega sodišča, Evropskega sodišča za človekove pravice in v tem primeru Vrhovni sud Republike Hrvaške (vrhovno sodišče Republike Hrvaške).<sup>84</sup> V postopku v glavni stvari se je tem trem namreč pridružilo še četrto zaradi upoštevnosti vloge Sodišča EFTA in njegove pristojnosti za rešitev spora.

82. Čeprav v PDEU ni izrecne določbe, ki bi ustrezala členu 6 Sporazuma o EGP,<sup>85</sup> je Sodišče, potem ko je navedlo, da je bil eden od glavnih ciljev Sporazuma o EGP razširiti notranji trg, vzpostavljen v Uniji, na države pogodbenice Efte, ugotovilo, da ima več določb Sporazuma o EGP namen „zagotoviti čim enotnejšo razlago tega sporazuma za celoten EGP [...] Pri tem na enotno razlago določb Sporazuma o EGP, ki so po vsebini enake določbam Pogodbe, v državah članicah pazi Sodišče.“<sup>86</sup> Tako imenovano načelo homogenosti krepi vlogo EGP v ustavnem redu na več ravneh, ki ga tu analiziram.<sup>87</sup>

83. Ključni elementi spora, ki ga je treba rešiti, so: (1) obseg pravice do gibanja in prejemanja storitev ter prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, ki ju varujeta PDEU (člena 56 in 18)<sup>88</sup> in Sporazum o EGP (člena 36 in 4); (2) objektivna utemeljitev za jasno omejitev te pravice; (3) predpisi in dejstva, ki so v okoliščinah postopka v glavni stvari upoštevni za objektivno utemeljitev, vključno s predpisi, ki izhajajo iz skupnega evropskega azilnega sistema, vlogo medsebojnega zaupanja in mednarodnim sporazumom, to je Sporazumom o postopku predaje; (4) zagotovitev temeljne pravice I. N., da ne bo izpostavljen nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju ali očitnemu odrekanju sodnega varstva, pred čimer ga varujejo člena 6 in 13 EKČP ter členi 4, 19 in 47 Listine<sup>89</sup>.

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

84 O ustavnih sodiščih držav članic v zvezi s tem primerom glej Popelier, P., Mazmanyán, A., in Vandenbruwaene, W., (ur.), *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, Intersentia, 2013.

85 Prva različica Sporazuma o EGP je vsebovala tako določbo (člen 104(1)). Vendar je Sodišče v Mnenju, izdanem na podlagi člena 228(1), drugi pododstavek, Pogodbe – Predlog sporazuma med Skupnostjo in državami Evropskega združenja za prosto trgovino o ustanovitvi Evropskega gospodarskega prostora (Mnenje 1/91, EU:C:1991:490), presodilo, da ta določba ni skladna s pravom Unije. Glej Baudenbacher, C., *The EFTA Court: Structure and Tasks in The Handbook of EEA Law*, Springer, 2016, str. 179, str. 188.

86 Sodba z dne 23. septembra 2003, *Ospelt in Schlössle Weissenberg* (C-452/01, EU:C:2003:493, točka 29). Glej nedavno na primer sodbe z dne 20. oktobra 2011, *Komisija/Nemčija* (C-284/09, EU:C:2011:670, točka 95); z dne 19. julija 2012, *A* (C-48/11, EU:C:2012:485, točka 22), in z dne 11. septembra 2014, *Essent Belgium* (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, točka 72 in navedena sodna praksa). Glede Splošnega sodišča glej sodbo z dne 22. januarja 1997, *Opel Austria/Svet* (T-115/94, EU:T:1997:3).

87 Odsotnost hierarhije med prekrivajočimi se krogi dokazujejo komentariji glede tega, da daje Sodišče EFTA večji poudarek pravici do poštenega sojenja iz člena 6 EKČP kot Sodišče Evropske unije. Glej na primer 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), str. 183, str. 198, ki se sklicuje na komentar z bloga de la Serr, E.B. o sodbi z dne 8. decembra 2011, *KME Germany in drugi/Komisija* (C-272/09 P, EU:C:2011:810), in sodbi z dne 8. decembra 2011, *Chlakor/Komisija* (C-386/10 P, EU:C:2011:815).

88 Člen 45 Listine varuje tudi pravico državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja v Uniji.

89 Drugi upoštevni evropski predpisi so Evropska konvencija o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah (ETS št. 030), ki je začela veljati 12. junija 1962. Rusija je ratificirala oba sporazuma, drugi dodatni protokol k Evropski konvenciji o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah (ETS št. 182) pa je za Rusijo začel veljati 1. januarja 2020. Pod okriljem Sveta Evrope obstaja tudi Evropska konvencija o transferju obsojenih oseb (ETS št. 112).

## B. Določitev upoštevnih predpisov

### 1. Svoboda prejemanja storitev

#### a) Člena 36 in 4 Sporazuma o EGP

84. Glede določitve predpisov je mogoče na podlagi gradiva, ki je bilo Sodišču predloženo na obravnavi, v zvezi z dejavnostmi I. N. ob vstopu na hrvaško ozemlje, to je, da je bil na počitnicah (točka 48 zgoraj), sklepati, da je bil prejemnik storitev v skladu s členom 36 Sporazuma o EGP o svobodi opravljanja storitev. Sodišče je presodilo, da je člen 36 Sporazuma „podoben členu 56 PDEU“, tako da je treba omejitev iz člena 56 PDEU „načeloma šteti kot kršitev navedenega člena 36“. <sup>90</sup> Sodišče je ugotovilo tudi, da je besedilo člena 4 Sporazuma o EGP skoraj enako tistemu člena 18 PDEU, zato je treba ta člen in člen 18 PDEU „razlagati enotno“. <sup>91</sup> Spomniti je treba, da je bil I. N. diskriminiran na podlagi državljanstva v zvezi z varstvom pred izročitvijo, ko je prejemal turistične storitve.

85. Pomembno je, da je Sodišče EFTA uporabilo sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi Cowan <sup>92</sup> za ugotovitev pravice do prejemanja storitev <sup>93</sup> in si je vprašanje prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva postavilo v tem okviru. To je mogoče prenesti na postopek v glavni stvari, v kateri mora o tej pravici namesto Sodišča EFTA presojeti Sodišče Evropske unije.

86. Dejansko je bila omejitev pravic I. N. do prejemanja turističnih storitev veliko hujša (odvzem prostosti v okviru kazenskega postopka zaradi izročitve v času počitnic) kot omejitev v sodbi Cowan <sup>94</sup>. V zadnjenavedeni zadevi je šlo za zavrnitev upravičenosti do sredstev iz sklada za zagotovitev nadomestila za napad v času počitnic, do katere je prišlo po počitnicah.

87. Dalje, kot je na obravnavi trdil ESA, dejstvo, da je do omejitve prišlo v okviru uporabe kazenskega prava, ni pomembno (točka 47 zgoraj), saj v sodni praksi Sodišča ni razlikovanja med omejitvami na podlagi civilnega, upravnega ali kazenskega prava. Temu bi dodal, da je bilo pred začetkom veljavnosti Sporazuma o EGP ugotovljeno, da predpisi kazenskega prava lahko povzročijo omejitve prostega gibanja <sup>95</sup> in da je Sodišče prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva že uporabilo v okviru kazenskih postopkov <sup>96</sup>.

88. Zaradi celovitosti dodajam, da v nasprotju s stališčem, ki ga je na obravnavi podala Norveška (točka 55 zgoraj), sodišča držav članic nimajo monopola glede ugotavljanja, za katero svoboščino gre v danem primeru, in da mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso predložitvenemu sodišču zagotoviti vse potrebne informacije v zvezi s pravom Unije, da lahko reši spor, o katerem odloča. <sup>97</sup>

89. Pri odgovarjanju na vprašanja za predhodno odločanje se bom torej skliceval na člena 36 in 4 Sporazuma o EGP (glej točko 124 spodaj).

<sup>90</sup> Sodba z dne 11. novembra 2014, Komisija/Španija (C-678/11, EU:C:2014:2434, točka 66). Glej tudi na primer sodbo z dne 6. oktobra 2009, Komisija/Španija (C-153/08, EU:C:2009:618, točka 48): „Ker imajo določbe člena 36 Sporazuma o EGP enak pravni pomen, kot ga imajo v bistvu enake določbe člena 49 ES“ (postal člen 56 PDEU), je mogoče ugotovitev v zvezi s členom 49 ES, vključno z utemeljitvijo diskriminacije, uporabiti „*mutatis mutandis*“.

<sup>91</sup> Sodba z dne 11. septembra 2014, Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, točka 123 v povezavi s točko 72). Sodišče se je sklicevalo na sodbi z dne 1. aprila 2004, Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, točki 34 in 35), in z dne 10. aprila 2008, Komisija/Portugalska (C-265/06, EU:C:2008:210, točka 30).

<sup>92</sup> Sodba z dne 2. februarja 1989 (186/87, EU:C:1989:47).

<sup>93</sup> Sodba Sodišča EFTA z dne 25. aprila 2002, Granville (E-13/11, poročilo Sodišča EFTA, točka 37).

<sup>94</sup> Sodba z dne 2. februarja 1989 (186/87, EU:C:1989:47).

<sup>95</sup> Sodba z dne 24. novembra 1993, Keck in Mithouard (C-267/91 in C-268/91, EU:C:1993:905).

<sup>96</sup> Glej na primer sodbo z dne 10. julija 1984, Kirk (63/83, EU:C:1984:255).

<sup>97</sup> Glej na primer nedavno sodbo z dne 8. maja 2019, Związek Gmin Zagłębia Miedziowego (C-566/17, EU:C:2019:390, točka 44).



*b) Člen 21 PDEU ni upošteven za postopek v glavni stvari*

90. Zdaj, ko sem člena 36 in 4 Sporazuma o EGP opredelil kot ključna upoštevana predpisa, lahko razpravo o tem, ali je pravice, dodeljene državljanom Unije v členu 21 PDEU, mogoče prenesti na državljane EGP, pustimo ob strani, ne glede na razpravo o teh vprašanjih v stališčih.<sup>98</sup> Kot je na obravnavi opozoril agent ESA, člen 21 PDEU ne more zmanjšati pravic do prostega gibanja, ki so že zagotovljene v okviru Sporazuma o EGP (točka 47 zgoraj).

91. Kakršen koli že je status pravic iz člena 21 PDEU v pravu Efte – vprašanje, ki ga bo Sodišče EFTA kmalu spet obravnavalo<sup>99</sup> (glej točko 56 zgoraj) – to ne vpliva na izid postopka v glavni stvari.<sup>100</sup> Naj bo tu dovolj, če zapišem, da se zdi skepsa glede upoštevnosti sodne prakse Sodišča, ki temelji izključno na členu 21 PDEU, katere izbor je podala Komisija (glej točko 75 zgoraj), utemeljena, glede na to, da je bil člen 21 PDEU vstavljen z Lizbonsko pogodbo leta 2007, dolgo po začetku veljavnosti Sporazuma o EGP 1. januarja 1994.<sup>101</sup>

*2. Objektivna utemeljitev*

*a) Preprečevanje nekaznovanosti je objektivna utemeljitev za omejitev svobode prejemanja storitev*

92. Pravica do svobodnega opravljanja turističnih storitev je v skladu s pravom EGP pogojena z objektivno utemeljitvijo,<sup>102</sup> enako kot v okviru člena 56 PDEU. Ali se lahko Hrvaška sklicuje na preprečevanje nekaznovanosti kot objektivno utemeljitev za omejitev pravic I. N. do prostega gibanja v skladu s členom 36 Sporazuma o EGP s tem, da ga pripre zaradi izročitve, čeprav hrvaški državljani niso obravnavani na enak način?

93. Šele tu postane sodba Petruhhin<sup>103</sup> upoštevana za postopek v glavni stvari, čeprav se zdi, da je bila ključni element v postopkih pred hrvaškimi sodišči in je zato morda pretirano vplivala na vsebino spisa.

94. Sodišče je v sodbi Petruhhin ugotovilo, da je treba preprečevanje nevarnosti nekaznovanosti osebe, ki je zagrešila kaznivo dejanje, načeloma „v skladu s pravom Unije šteti za legitimen [cilj]“<sup>104</sup>, ta načelna odobritev preprečevanja nevarnosti nekaznovanosti kot utemeljitve za omejitev prostega gibanja pa je bila ponovno navedena v poznejših sodbah Pisciotti<sup>105</sup> in Raugevicius<sup>106</sup>.

98 Glej točke 38, 40, 55 in 56, 61 ter 75 zgoraj.

99 Glej najprej sodbo Sodišča EFTA z dne 26. julija 2016, Jabbi/Norveška vlada (E-28/15, poročilo Sodišča EFTA). I. N. ni podal posebnega ugovora na podlagi Direktive 2004/38, kot je kršitev pravice do vstopa na podlagi člena 5 te direktive, kot je bila preizkušena v sodbi Sodišča EFTA z dne 22. julija 2013, Wahl (E-15/12, poročilo Sodišča EFTA). V skladu s tem Direktive 2004/38 ne bom več obravnaval, saj jo je treba poleg tega kot ukrep sekundarnega prava razlagati v skladu s primarnim ukrepom, to je členom 36 Sporazuma o EGP. Glej sodbo sodišča EFTA z dne 23. januarja 2012, STX Norway Offshore AS in drugi/Norveška država (E-2/11, poročilo Sodišča EFTA, točka 34).

100 Tudi sedanjo razpravo o tem, ali je mogoče državljanstvo ločiti od nacionalne pripadnosti državi članici, lahko pustimo ob strani. Glej na primer 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 Tu mislim razlikovanje v pravu EGP med sodbami Sodišča Evropske unije, izrečenimi pred datumom podpisa Sporazuma o EGP, ki se nanašajo na določbe Sporazuma o EGP, ki so „po vsebini enake ustreznim pravilom Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti“ (člen 6 Sporazuma o EGP), in sodbami Sodišča, izrečenimi po datumu podpisa Sporazuma o EGP. Nadzorni organ EFTA in Sodišče EFTA morata „ustrezno upoštevati samo načela, določena v upoštevnih sodbah“ Sodišča (člen 3(2) Sporazuma med državami Efte o ustanovitvi nadzornega organa in sodišča (UL 1994, L 344, str. 3)).

102 Sodba Sodišča EFTA z dne 19. aprila 2016 Holship Norge AS/Norsk Transportarbeiderforbund (E-14/15, poročilo Sodišča EFTA, točka 121).

103 Sodba z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

104 Prav tam, točka 37.

105 Sodba z dne 10. aprila 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222, točka 47).

106 Sodba z dne 13. novembra 2018 (C-247/17, EU:C:2018:898, točka 32). Sodišče je pred nevarnostjo nekaznovanosti posvarilo tudi pri razčlenjevanju sodne prakse o omejitvah delovanja evropskega naloga za prijete in tveganju za izpostavljenost nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju. Glej sodbo z dne 25. julija 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Razmere v zaporu na Madžarskem) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, točki 85 in 86).

95. Zdi se, da nujna homogenost prava EGP in Unije zahteva pritrditev pristojnosti Hrvaške, da se pri odvzemu prostosti I. N. in njegovi izročitvi opre na preprečevanje nevarnosti nekaznovanosti. Ker lahko omejitve prostega gibanja temeljijo na kazenskem pravu, bi bilo nelogično, če bi državi članici prepovedali sklicevanje na preudarke, ki prav tako izhajajo iz kazenskega prava, pri utemeljevanju teh omejitev.

96. Vendar gre za vprašanje, ki se razlikuje od vprašanja, ali je v vseh okoliščinah postopka v glavni stvari dosedanje ravnanje hrvaških organov „[mogoče upravičiti z] objektivni[mi] razlogi [...], [ki] so nujni za varstvo interesov, ki jih želijo zagotoviti, in [le] če teh ciljev ni mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi“.<sup>107</sup>

*b) Neobstoj medsebojnega zaupanja v pravu EGP ni ovira za uporabo sodne prakse iz sodbe Petruhhin*

97. Prvič, strinjam se s trditvami, ki jih je na obravnavi podala Norveška, da se načelo medsebojnega zaupanja, ki se je v Evropski uniji razvilo po Lizbonski pogodbi iz leta 2007, v pravu EGP ne uporablja. Ne glede na naravo *sui generis* pravnega sistema EGP in tesne odnose med državami članicami Efte in Unije, ki jih je opisal ESA (točka 44 zgoraj), ter določbe Sporazuma o EGP o privilegiranem odnosu EGP z Unijo, ki jih je navedla Komisija (točka 76 zgoraj), ostaja dejstvo, da se je pojem medsebojnega zaupanja pred Lizbonsko pogodbo v relativnem smislu šele začel razvijati.<sup>108</sup> Kot ugotavlja Norveška (točka 59 zgoraj), v Sporazumu o EGP ni določbe, ki bi ustrezala členu 3(2) PEU.

98. Vendar se ne strinjam z Norveško, ko trdi, da je Sodišče, ker se je v sodbi Petruhhin sklicevalo na evropski nalog za prijetje kot alternativo izročitvi, ki manj omejuje prosto gibanje, želelo ugotoviti, da je uporaba evropskega naloga za prijetje *edina* sprejemljiva alternativa, na katero se lahko sklicuje obtoženi, če država članica omejitev prostega gibanja utemeljuje s preprečevanjem nekaznovanosti.

99. To potrjuje sodba Pisciotti, v kateri drugače kot v sodbi Petruhhin ni sklicevanja na določbe Okvirnega sklepa o evropskem nalogu za prijetje<sup>109</sup> glede medsebojnega sodelovanja (primerjaj trditve Norveške, navedene zgoraj v točkah od 57 do 59). V sodbi Pisciotti je bil namesto tega poudarek na razpoložljivosti mehanizma, ki omogoča dejanski učinkovit kazenski pregon obtoženega. Sodišče je razsodilo tako:

„V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da je treba dati prednost izmenjavi podatkov z državo članico, katere državljan je zadevna oseba, da se organom te države članice po potrebi omogoči, da *za uvedbo kazenskega postopka* izdajo evropski nalog za prijetje. Tako mora država članica, v kateri je državljan Unije, ki je državljan druge države članice, in ki ji tretja država, s katero je sklenila sporazum o izročitvi, poda zahtevo za izročitev, obvestiti državo članico, katere državljan je navedeni državljan, in glede na okoliščine primera tej državi članici na njeno prošnjo predati tega državljana v skladu z določbami Okvirnega sklepa 2002/584, *če je ta država članica na podlagi svojega nacionalnega prava pristojna, da zoper to osebo uvede kazenski postopek za kazniva dejanja, izvršena zunaj njenega nacionalnega ozemlja* (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, točki 48 in 50).“<sup>110</sup>

100. Zato menim, da je bil v sodbi poudarek na razpoložljivosti alternative, ki zagotavlja preprečevanje nekaznovanosti v enaki ali podobni meri kot izročitev. V točkah od 119 do 123 spodaj bom preučil, ali ukrepi, ki jih je doslej sprejela Islandija, dosegajo ta prag.

<sup>107</sup> Sodba z dne 10. aprila 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, točka 48 in navedena sodna praksa).

<sup>108</sup> Za pregled glej 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, str. 135.

<sup>109</sup> To velja tudi za sodbo z dne 13. novembra 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898), ki se je nanašala na zahtevo tretje države za izvršitev zaporne kazni zoper državljana Unije, ki je uresničeval svoje pravice do prostega gibanja.

<sup>110</sup> Moj poudarek. Sodba z dne 10. aprila 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, točka 51).

c) Medsebojno zaupanje in skupni evropski azilni sistem

101. Čeprav priznavam, da je sodelovanje Hrvaške v schengenskem pravnem redu v skladu z ureditvijo njenega pristopa k Evropski uniji samo delno (točka 15 zgoraj)<sup>111</sup>, Hrvaška sodeluje v skupnem evropskem azilnem sistemu. Ne le, da Hrvaška sodeluje pri Uredbi Dublin III<sup>112</sup> (posledice tega je Sodišče obravnavalo v sobi A. S.<sup>113</sup>) in Uredbi Eurodac<sup>114</sup>, prenesla je tudi Direktivo o pogojih<sup>115</sup>, Direktivo o postopkih<sup>116</sup> in Direktivo o sprejemu<sup>117</sup>, ki jih redno uporablja. Zato jo zavezuje člen 80 PDEU, v skladu s katerim za izvajanje skupnega evropskega azilnega sistema „velja načelo solidarnosti“.

102. Splošne parametre, na katerih temelji sodelovanje v okviru Uredbe Dublin III tako za države članice kot za pridružene schengenske države, kot je Islandija, je obravnavala generalna pravobranilka E. Sharpston v sklepnih predlogih v zadevah A.S. in Jafari.<sup>118</sup> V zvezi s tem je navedla:

„Skupni evropski azilni sistem je bil zasnovan v okviru, v katerem je bilo razumno predpostavljati, da vse sodelujoče države – države članice ali tretje države – spoštujejo temeljne pravice, vključno s pravicami na podlagi Ženevske konvencije in Protokola iz leta 1967 ter EKČP [...], in da si lahko države članice v zvezi s tem torej medsebojno zaupajo [...] ‚Zakonodajalec Unije je prav zaradi tega načela medsebojnega zaupanja sprejel [Uredbo Dublin II], da bi racionaliziral obravnavanje prošenj za azil in se izognil zasičenosti sistema z obveznostjo za organe držav, da obravnavajo več prošenj, ki jih je vložil isti prosilec, da bi povečal pravno varnost glede določitve države, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, in da bi se tako izognil ‚forum shopping‘, ker je glavni cilj vsega tega pospešiti obravnavanje prošenj v interesu prosilcev za azil in sodelujočih držav.‘ [...] Ta vprašanja se dotikajo bistva pojma ‚območje svobode, varnosti in pravice‘ [...] ter zlasti skupnega evropskega azilnega sistema, ki temelji na medsebojnem zaupanju in domnevi, da druge države članice spoštujejo pravo Evropske unije in, natančneje, temeljne pravice [...]“<sup>119</sup>

103. V zvezi z Islandijo, tedanja Evropska skupnost je leta 2001 sklenila sporazum z Norveško in Islandijo o kriterijih in mehanizmih za določitev države, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, vložene na Islandiji ali Norveškem.<sup>120</sup> Zato je Islandija, kot je opozorila Hrvaška (točka 68 zgoraj), udeleženka pri Uredbi Dublin III in Uredbi Eurodac<sup>121</sup> ter na podlagi mednarodnega sporazuma sodeluje v okviru Evropskega azilnega podpornega urada, medtem ko je ESA navedel še (točka 47 zgoraj), da se islandsko pravo sklicuje na člen 15 Direktive o pogojih.

111 To se lahko kmalu spremeni. Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o preverjanju celovite uporabe schengenskega pravnega reda na Hrvaškem, COM(2019) 497 final.

112 Glej opombo 5 zgoraj.

113 Sodba z dne 26. julija 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585).

114 Glej opombo 7 zgoraj.

115 Glej opombo 7 zgoraj.

116 Glej opombo 7 zgoraj.

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

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

119 Moj poudarek. Prav tam, točka 123. Generalna pravobranilka se je sklicevala na uvodne izjave 2, 3, 19 in 39 Uredbe Dublin III ter na sodbe z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865); z dne 6. junija 2013, MA in drugi (C-648/11, EU:C:2013:367), in z dne 10. decembra 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813). Besedilo, navedeno znotraj navedka, je iz sodbe Abdullahi, točka 53.

120 Sklep Sveta 2001/258/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 76). Glej tudi člen 1 Sporazuma, navedenega v opombi 6 zgoraj.

121 Glej opombi 6 oziroma 7 zgoraj.

104. Ti dejavniki skupaj s širšim sodelovanjem Islandije kot pridružene schengenske države pri schengenskem pravnem redu<sup>122</sup> Hrvaško in Islandijo zavezujejo k medsebojnemu zaupanju v zvezi z odločitvami na področju skupne evropske azilne politike in zlasti Uredbe Dublin III.

105. Poudariti je treba, da medsebojno zaupanje v sodni praksi Sodišča ni omejeno na zaupanje glede spoštovanja temeljnih pravic prosilcev za azil in ustrezne uporabe Ženevske konvencije o statusu beguncev<sup>123</sup>. Nanaša se na pravo Unije bolj na splošno<sup>124</sup>, zato se predpostavlja, da je bila Uredba Dublin III na Islandiji pravilno uporabljena, oziroma je treba predpostaviti, kot je trdil ESA (točka 47 zgoraj), da je odločitev Islandije o azilu ustrezna, saj se šteje za sodelujočo državo, odgovorno v skladu s poglavjem III Uredbe Dublin, in je svojo odločitev tudi zagovarjala na obravnavi (točka 51 zgoraj). Ta pristop je tudi v skladu s prednostnimi nalogami in organizacijskimi zahtevami iz Uredbe Dublin III, kot jih je razložila generalna pravobranilka E. Sharpston v sklepnih predlogih, navedenih v točki 102 zgoraj (racionalizacija obravnavanja prošenj za azil, preprečevanje zasičenosti, spodbujanje pravne varnosti, preprečevanje izbiranja najugodnejše pristojne države (forum shopping)).

106. Drži sicer, da je Sodišče učinkovanje medsebojnega zaupanja v okviru Uredbe Dublin III že ublažilo, in sicer samo z namenom zagotavljanja temeljnih pravic prosilcem za azil.<sup>125</sup> Vendar bi bilo aksiomatično, če bi bilo medsebojno zaupanje v okviru Uredbe Dublin III mogoče zmanjšati tako, da bi bile te pravice odvzete.

107. To pomeni, da ima Hrvaška prav, ko trdi (točka 68 zgoraj), da je treba sprejeti, da Islandija spoštuje pravila Unije o azilu in mednarodni zaščiti, in da se pri obravnavi zadeve I. N. uporabljajo vsi mehanizmi sodelovanja med državama.<sup>126</sup> Medsebojno zaupanje v okviru skupnega evropskega azilnega sistema je tista vrsta medsebojnega zaupanja, ki ga je treba upoštevati pri ocenjevanju odziva Hrvaške na dosedanje zahteve Islandije glede načel iz sodbe Petruhhin, in ne medsebojno zaupanje v okviru sodelovanja v kazenskih zadevah v skladu s pravom Unije ali razširitev in razvoj pravil o dobri veri iz Sporazuma o EGP. V skladu s šesto uvodno izjavo Protokola (št. 19) o schengenskem pravnem redu<sup>127</sup> je treba z Islandijo in Norveško ohraniti „poseb[en] odnos[...].“

108. Temu je treba dodati, da na medsebojno zaupanje, ki ga mora Hrvaška izkazovati Islandiji, nikakor ne vpliva dejstvo, da je I. N. dobil islandsko državljanstvo. Prvič, dokumenti o priznanju statusa begunca I. N., ki jih je izdala Islandija, so bili še vedno veljavni, ko je prečkal hrvaško mejo. Drugič, I. N. ni mogel zaprositi za azil v skladu s hrvaško zakonodajo (točki 35 in 67 zgoraj) in Uredbo Dublin III<sup>128</sup>, ker je že dobil azil v sodelujoči državi. Tretjič, priznanje azila na Islandiji je bilo

122 To je predpisano predvsem s Schengenskim pridružitvenim sporazumom, opomba 4 zgoraj, ter vključuje na primer Schengenski sporazum z dne 14. junija 1985, opomba 21 zgoraj, in, ob upoštevanju izjem, Konvencijo, podpisano v Schengenu 19. junija 1990 med Kraljevino Belgijo, Zvezno republiko Nemčijo, Francosko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg in Kraljevino Nizozemsko, o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985, opomba 16 zgoraj; Uredbo Sveta (ES) št. 574/1999 z dne 12. marca 1999 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo imeti vizume pri prehajanju zunanjih meja držav članic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 121) (zdaj Uredba (EU) 2018/1806 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti) (UL 2018, L 303, str. 39); Uredbo Sveta (ES) št. 1683/95 z dne 29. maja 1995 o enotni obliki za vizume (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 13).

123 Glej opombo 10 zgoraj. Glej na splošno Lawunmi, D., *The Dublin Regulation and the Charter: an impetus for change*, v Peers, S., et al. (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary*, druga izdaja, Hart Publishing, 2020 (izide kmalu).

124 Glej na primer sodbo z dne 19. marca 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, točka 81).

125 Glej odločitev Sodišča v sodbi z dne 21. decembra 2011, N.S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865), in njeno razmerje s sodbo ESČP z dne 21. januarja 2011, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609). Glej nedavno na primer sodbo z dne 19. marca 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218).

126 Zdi se, da ima Hrvaška vsaj deloma prav, ko trdi, da jo zavezujejo določbe poglavja II Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma, naslovljenega „Medsebojna pravna pomoč v kazenskih zadevah“, opomba 16 zgoraj. Glej Prilogo II k Aktu o pristopu Republike Hrvaške, opomba 20 zgoraj. Islandijo zavezuje poglavje II „Medsebojna pravna pomoč v kazenskih zadevah“ iz iste konvencije zaradi Priloge A, del I, k Sporazumu o pridružitvi schengenskemu pravnemu redu, opomba 3 zgoraj.

127 Glej opombo 17 zgoraj.

128 V skladu s členom 3(1) Uredbe Dublin III, navedene v opombi 5, prošnja za azil „obravnavava ena sama država članica“.

še vedno upoštevno za zaščito I. N. pred ravnanjem, ki ga prepoveduje Ženevska konvencija o statusu beguncev,<sup>129</sup> in za preprečitev izbiranja najugodnejše pristojne države (forum shopping), kar je eden glavnih ciljev Uredbe Dublin III<sup>130</sup>. Četrto, status begunca I. N. ni bil preklican z nobenim od postopkov, ki so za to predvideni v pravu Unije.<sup>131</sup>

109. Res je, da člen 1(c) Ženevske konvencije o statusu beguncev v pododstavku (3) navaja pridobitev „nov[ega] državljanstv[a] in uživa[nje] varstv[a] države, katere državljanstvo je [oseba] pridobila“, kot eno od podlag za prenehanje statusa begunca. Vendar lahko glede na namen Konvencije prenehanje zaradi pridobitve državljanstva velja le, „če podlage za priznanje statusa begunca ni več in zaščita torej ni več potrebna ali upravičena“.<sup>132</sup> Kot je razvidno iz postopka v glavni stvari, posebnosti upravljanja skupnega evropskega azilnega sistema pomenijo, da lahko status begunca ostane „potreben“ za zagotavljanje zaščite tudi po pridobitvi novega državljanstva. To je kontekst, v katerem je treba razlagati člen 1(c), pododstavek (3), Ženevske konvencije o statusu beguncev in ki nasprotuje njegovi dobesedni razlagi. V preambuli Konvencije je navedeno, da „so Združeni narodi ob različnih priložnostih pokazali globoko skrb za begunce in da so si prizadevali beguncem zagotoviti *najširše možno uživanje* človekovih pravic in temeljnih svoboščin“.<sup>133</sup>

110. Nenazadnje nič ne bi moglo biti bolj v nasprotju s temeljnimi pravicami I. N. kot umik zaščite, ki jo je dobil z uporabo Uredbe Dublin III s strani Islandije, zaradi pridobitve islandskega državljanstva.

*d) Predpisi, upoštevni z vidika varstva temeljnih pravic I. N.*

111. V smislu temeljnih pravic je cilj I. N. preprečiti, da bi bil podvržen nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju ter nepoštenemu sojenju. I. N. je zaradi prepovedi izročanja lastnih državljanov v skladu s hrvaško ustavo glede obojega obravnavan drugače kot hrvaški državljanji.

112. Na tej točki bi bilo morda koristno opozoriti, da je postopek v glavni stvari primer *prekrivanja* sinergij koncentričnih krogov, ki vključujejo vrsto zadevnih mednarodnih organizacij, ker so upoštevne materialne pravice v vseh treh pravnih instrumentih zaščitene podobno, čeprav bi lahko te instrumente, in sicer EKČP, Listino in Sporazum o EGP, sicer razumeli kot konkurenčne. Prepoved nečloveškega in ponižujočega ravnanja je del skupne evropske ustavne dediščine.

113. Drži, da je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo, da „čeprav je Sodišče EFTA izrazilo stališče, da je treba določbe Sporazuma o EGP razlagati glede na temeljne pravice, da bi okrepili skladnost med pravom EGS in pravom Unije (glej med drugim sodbo Sodišča EFTA Yankuba Jabbi (E-28/15, (2016), točka 81)), Sporazum o EGP ne vključuje Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ali kakršnega koli sklicevanja na druge pravne instrumente z enakim učinkom, kot je Konvencija“.<sup>134</sup>

114. Vendar v okviru postopka v glavni stvari to preprosto ni pomembno, ker je dolžnost sodišč držav pogodbenic, da pred izročitvijo raziščejo tveganje za izpostavljenost nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju, globoko ukoreninjena v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 3 EKČP.<sup>135</sup> Povezava s pravom Unije in Listino izhaja iz dejstva, da je Sodišče razsodilo, da „prepoved nečloveškega ali ponižujočega ravnanja iz člena 4 Listine ustreza tisti iz člena 3 EKČP ter

129 Glej opombo 10 zgoraj. V skladu z uvodno izjavo 3 Uredbe Dublin III je ta konvencija vir za razlago Uredbe Dublin III.

130 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevah A.S. in Jafari, točka 102.

131 Glej Direktivo o postopkih, opomba 7 zgoraj.

132 Kapferer, S., Cancellation of Refugee Status, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR PPLA/2003/02, marec 2003, str. 36 in 37.

133 Moj poudarek. Glej opombo 10 zgoraj. Glej tudi sodbo z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca) (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točki 78 in 81), o statusu Ženevske konvencije v pravu Unije. Sodišče je v točki 108 razsodilo tudi, da se sekundarno pravo Unije ne sme razlagati tako, da države članice spodbuja „k izogibanju mednarodnim obveznostim, kakršne so te, ki izhajajo iz Ženevske konvencije, z omejevanjem pravic“, ki izhajajo iz te konvencije.

134 Odločba drugega oddelka z dne 5. novembra 2019, Konkurrenten. NO A. S. proti Norveški (pritožba št. 47341/15, točka 43).

135 Glej na primer sodbo ESČP z dne 19. novembra 2019, TK in SR proti Rusiji, (CE:ECHR:2019:1119JUD002849215, točke 78 in od 91 do 96).

da sta v tem okviru njena vsebina in obseg v skladu s členom 52(3) Listine enaka kot tista, ki ju določa ta konvencija<sup>136</sup>. Raven zaščite posameznih temeljnih pravic se lahko poveča z razširjenim področjem uporabe Listine (na primer morda v zvezi z varstvom lastnine v skladu s Listino, kot je izraženo v členu 17 Listine in izrecni navedbi intelektualne lastnine v njem), vendar v postopku v glavni stvari ni takega položaja.

115. Povezava s pravom EGP izhaja iz dejstva, da je EKČP že dolgo uveljavljen in pomemben vir prava EGP, saj prva uvodna izjava Sporazuma o EGP navaja, da bo EGP zgrajen „na miru, demokraciji in človekovih pravicah“, kar zajema tudi obveznost pogodbenic Sporazuma o EGP, da spoštujejo temeljne pravice, kadar odstopajo od prava EGP.<sup>137</sup>

116. V okviru prava Unije in prava EKČP prepoved izročitve v primeru nevarnosti nečloveškega in ponižujočega ravnanja ali kaznovanja velja za vse, ne glede na državljanstvo. To se kaže v besedi „nihče“ iz člena 19(2) Listine in ta določba v pravo Unije vpeljuje načela, ki jih je Evropsko sodišče za človekove pravice izpeljalo v okviru člena 3 EKČP.<sup>138</sup> To, da I. N. ni državljan Unije, tako ni upoštevno za uveljavljanje te materialne pravice glede na obseg njenega osebnega področja uporabe. Člen 19(2) se uporablja ne glede na diskriminacijo in državljanstvo Unije.<sup>139</sup>

117. Glede prepovedi izpostavitve nepoštenemu sojenju, pri katerem je zaradi sistemskih pomanjkljivosti kršen člen 47 Listine, Sodišče jo je dozdej priznalo samo v okviru Unije in še tedaj zgolj v okviru evropskega naloga za prijetje.<sup>140</sup> Vendar, kot sem opozoril v sklepnih predlogih v zadevi Minister for Justice and Equality,<sup>141</sup> Evropsko sodišče za človekove pravice državam pogodbenicam prepoveduje izgon osebe, če je ta v namembni državi izpostavljena resnični nevarnosti, da bo podvržena očitnemu odrekanju sodnega varstva v nasprotju s členom 6 EKČP.<sup>142</sup> Zato menim, da stvarno področje uporabe člena 47 Listine zajema tudi položaj, v katerem je kdor koli, ne glede na državljanstvo<sup>143</sup>, izpostavljen takemu odrekanju sodnega varstva v tretji državi, če njegov položaj spada na področje uporabe Listine. Tako je, ker člen 52(3) Listine določa, da je treba pravice iz Listine, ki ustrezajo pravicam iz EKČP, razlagati na enak način, pri čemer ima Unija diskrecijsko pravico, da zagotovi višjo raven varstva. Z drugimi besedami, če člen 6 EKČP prepoveduje izgon osebe, če je ta v nevarnosti, da bo podvržena očitnemu odrekanju sodnega varstva, mora to prepovedovati tudi člen 47 Listine.

118. Položaj I. N. spada na področje uporabe Listine na dva načina. Prvič, tako v skladu s pravom EGP kot s pravom Unije na področju temeljnih pravic je odstopanje od prostega gibanja pogojeno s spoštovanjem temeljnih pravic.<sup>144</sup> Drugič, ker mora predložitveno sodišče upoštevati medsebojno zaupanje iz Uredbe Dublin III, je treba vse upoštevne določbe te uredbe, kot je člen 3(1) in njegova (implicitna) prepoved več prošelj za azil, razlagati in uporabljati v skladu z Listino.<sup>145</sup>

136 Sodba z dne 16. februarja 2017, C.K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 67 in navedena sodna praksa).

137 Sodba Sodišča EFTA z dne 19. aprila 2016, Holship Norge AS/Norsk Transportarbeiderforbund (E-14/15, poročilo Sodišča EFTA, točka 123).

138 Glej pojasnila k členu 19(2) Listine (UL 2007, C 303, str. 17).

139 Sklep z dne 6. septembra 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633). V njegovem izreku je napoteno na državljanstvo, v točkah, v katerih so navedena pravna načela, ki izhajajo iz člena 19(2) Listine, pa ne. Glej zlasti točke 22, 24 in 26. Točka 24 napotuje na „osebo“, ne na državljana. Glede vračanja in člena 19(2) Listine glej sodbo z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca) (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točka 95).

140 Sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

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

142 Sodba ESČP z dne 17. januarja 2012, Othman (Abu Qatada) proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, točka 258).

143 Ugotavljam, da prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 4 Sporazuma o EGP oziroma člena 18 PDEU ni omejena na državljane držav EGP oziroma državljane Unije, niti ni taka omejitev določena v členu 21, drugi odstavek, Listine. Vsaka diskriminacija je prepovedana s področjem uporabe ustreznih instrumentov.

144 Glej sodbo Sodišča EFTA z dne 19. aprila 2016, Holship Norge AS/Norsk Transportarbeiderforbund (E-14/15, poročilo Sodišča EFTA, točka 123), in sodbo z dne 20. decembra 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, točka 44 in navedena sodna praksa).

145 Sodba z dne 19. marca 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, točka 78). Ker I. N. ni državljan Unije in se v tej zadevi ne uporablja Okvirni sklep o evropskem nalogu za prijetje (opomba 34 zgoraj), podlage za uporabo Listine iz sodbe z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), ni mogoče prenesti na zadevo iz postopka v glavni stvari.

## V. Upoštevne dejanske okoliščine in odgovori na vprašanja za predhodno odločanje

119. Na vprašanja za predhodno odločanje sem odgovoril v smislu, opisanem v točkah od 7 do 9 zgoraj, na podlagi pravnih načel, določenih v delu IV, in naslednjih pomembnih dejstev.

120. Besede, uporabljene v drugem vprašanju, kažejo, da je Islandija zahtevala vrnitev I. N. „zaradi postopka, zaradi katerega se zahteva izročitev“. Vendar je Islandija z odgovori na vprašanja na obravnavi pojasnila, da sporočilo, ki ga je 24. julija 2019 poslalo islandsko veleposlaništvo v Berlinu, ni vsebovale takšne konkretne zahteve (točka 53 zgoraj). Poleg tega je agentka Islandije na obravnavi izjavila, da bi morala Hrvaška Islandiji predložiti dokumente, ki jih ima, da bi jih posredovali neodvisnemu islandskemu tožilstvu, ki bi preučilo možnost kazenskega pregona I. N. na Islandiji (točka 50 zgoraj). Vendar v spisu ni gradiva, v katerem bi bilo natančno navedeno, kdaj oziroma ali sploh je Islandija to zahtevala od Hrvaške.

121. Prav tako ni navedeno, ali je bil spor med Hrvaško in Islandijo predložen Skupnemu odboru, ustanovljenemu v skladu s členom 3 Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o kriterijih in mehanizmih za določitev države, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, vložene v državi članici, na Islandiji ali na Norveškem.<sup>146</sup>

122. Zato menim, da bi bilo prezigodaj, če bi Sodišče na drugo vprašanje odgovorilo pritrdilno in Hrvaški naložilo obveznost, da aktivno ukrepa za izpustitev I. N. na podlagi Sporazuma o postopku predaje<sup>147</sup>. Če Islandija izda nalog za prijete<sup>148</sup>, bo moralo hrvaško sodišče na podlagi vseh upoštevnihi dokazov oceniti, ali predlog Islandije zagotavlja preprečevanje nekaznovanosti, ki je enakovredno izročitvi, kar je preizkusni kamen iz sodbe Petruhhin (točki 99 in 100 zgoraj). Zato bom svoje preudarke v zvezi s Sporazumom o postopku predaje omejil na ugotovitev, da je takšno jamstvo na prvi pogled zagotovljeno in da v nasprotju s trditvami Norveške (točke od 57 do 59 zgoraj) ni okrnjeno zaradi odsotnosti izrecne navedbe medsebojnega zaupanja, saj je strogost ureditve iz Sporazuma o postopku predaje zadostno določena z drugimi določbami.<sup>149</sup>

123. Hkrati moj odgovor na drugo vprašanje hrvaškim sodiščem nikakor ne dovoljuje, da bi delovala v nasprotju z odločbo Islandije o azilu za I. N. z dne 11. junija 2015 (čeprav se bo vsaka ocena hrvaških sodišč glede pogojev v Rusiji nanašala na sedanje okoliščine, ne na okoliščine, ki so prevladovale leta 2015), in sicer zaradi obveznosti medsebojnega zaupanja, ki velja med Islandijo in Hrvaško ter izhaja iz njunega sodelovanja v skupnem evropskem azilnem sistemu in zlasti v okviru Uredbe Dublin III<sup>150</sup>.

## VI. Predlog

124. Predlagam torej, naj se na vprašanji, ki ju je postavilo Vrhovni sud (vrhovno sodišče, Hrvaška), odgovori:

1. V okoliščinah postopka v glavni stvari je treba člena 4 in 36 Sporazuma o EGP razlagati tako, da mora država članica Evropske unije, ki odloča o izročitvi državljana države, ki ni članica Evropske unije, vendar je pridružena schengenska država, tretji državi, o prošnji za izročitev obvestiti to pridruženo schengensko državo. Država članica mora poleg tega pridruženi schengenski državi

<sup>146</sup> Opomba 6 zgoraj. Glej po analogiji sodbo z dne 16. januarja 2018, E (C-240/17, EU:C:EU:C:2018:8). Upoštevna bi bila lahko tudi člen 3 Sporazuma o pridružitvi schengenskemu pravnemu redu (opomba 4 zgoraj) in Mešani odbor, ki je bil ustanovljen z njim.

<sup>147</sup> Glej opombo 8 zgoraj.

<sup>148</sup> Glej sodbo z dne 10. aprila 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, točka 55). V njej je Sodišče štelo za pomembno dejstvo, da organi držav članic niso izdali evropskega naloga za prijete.

<sup>149</sup> Na primer s prvo, tretjo in osmo uvodno izjavo, členom 1 in omejenimi razlogi za neizvršitev v členu 4, skupaj z njegovo splošno podobnostjo z evropskim nalogom za prijete. Glej Sporazum o postopku predaje, opomba 8 zgoraj.

<sup>150</sup> Glej opombo 6 zgoraj.

posredovati vse elemente, ki jih poseduje in ki bi lahko pridruženi schengenski državi pomagali pri odločitvi, ali naj zadevnega državljana kazensko preganja in zahteva njegovo vrnitev. Organi države članice, vključno z njenimi sodišči, zaradi obveznosti medsebojnega zaupanja, ki je del skupnega evropskega azilnega sistema, vključno z Uredbo (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, tudi ne smejo kako drugače ravnati v nasprotju s priznanjem azila, do katerega je prišlo pred pridobitvijo državljanstva te pridružene schengenske države. To se uporablja pri ocenjevanju tveganja na datum postopka v državi članici, da bo državljan pridružene schengenske države v primeru izročitve tretji državi izpostavljen nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju ter očitnemu odrekanju sodnega varstva.

2. V okoliščinah, ko pridružena schengenska država še ni vložila zahteve za izročitev, država članica na podlagi Sporazuma med Evropsko unijo ter Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško o postopku predaje med državami članicami Evropske unije ter Islandijo in Norveško ni zavezana aktivno predati državljana pridružene schengenske države. V primeru zahteve za izročitev morajo sodišča države članice ugotoviti, ali zahteva za izročitev v vseh okoliščinah zagotavlja jamstva zoper nekaznovanje, ki so enakovredna izročitvi tretji državi, pri čemer ostajajo zavezana ravnati v skladu s predhodnim priznanjem azila s strani pridružene schengenske države.