Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 27 februari 2020[1]

**Mål C-897/19 PPU**

**I.N.,**
**ytterligare deltagare i rättegången:**
**Ryska federationen**

(begäran om förhandsavgörande från Vrhovno sud (Högsta domstolen, Kroatien))

”EES-avtalet och friheten att ta emot tjänster – Ömsesidigt förtroende och det gemensamma europeiska asylsystemet – Dublin III-förordningen och Schengenassocierade stater – Begäran om utlämning från ett tredjeland till en medlemsstat med avseende på en Eftamedborgare – Beviljande av asyl, före förvärv av medborgarskap, av den Eftastaten till en EES-medborgare som begärts utlämnad på grund av risk för att denne ska utsättas för omänsklig och förnedrande behandling och orättvisa straffrättsliga förfaranden i händelse av utlämnande till begärande tredjeland – Anhållande och frihetsberövande genomfört av en medlemsstat för utlämning av EES-medborgaren för lagföring för samma brott som beaktades vid asylförfarandet i Eftastaten – Diskriminering på grund av nationalitet med avseende på utlämning – Internationellt avtal mellan Island, Norge och EU om förfaranden för överlämnande och straffrättsligt samarbete –– Huruvida medlemsstaten till vilken begäran ställs är skyldig att informera EES-staten om begäran om utlämning från tredjelandet – Huruvida medlemsstaten är skyldig att återsända EES-medborgaren till hemlandet i stället för att uppfylla tredjelandets begäran om utlämning – Domstolens dom i målet Petruhhin – Risk för straffrihet – Artiklarna 4, 19 och 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna”

1. I.N. är medborgare i Ryska federationen (nedan kallad Ryssland) och blev medborgare i Republiken Island (nedan kallad Island) den 19 juni 2019, efter att ha beviljats asyl som flykting i detta land den 8 juni 2015. Den 30 juni 2019 greps han av de kroatiska myndigheterna när han var på semester tillsammans med sin familj och med buss passerade gränsen mellan denna medlemsstat och Slovenien, och är fortfarande frihetsberövad. Gripandet ägde rum i enlighet med en internationell efterlysning utfärdad den 20 maj 2015 av Interpols kontor i Moskva.

2. Ryssland begär utlämning av I.N. från Kroatien för korruption och stöds av allmänna åklagarmyndigheten i Kroatien som representerar Ryssland (nedan kallad åklagarmyndigheten). Den kroatiska författningen utgör hinder för utlämning av landets egna medborgare, men inte av medborgare i andra medlemsstater, såsom I.N., när det saknas utlämningsavtal såsom med Ryssland. Åklagarmyndigheten hävdar att unionsrätten under omständigheterna i det nationella målet inte utgör hinder för denna situation.

3. Island har begärt säker passage för I.N. till Island, mot bakgrund av att det förfarande för vilket åtal har väckts i Ryssland förefaller ha utgjort grunden för att bevilja asyl innan I.N. förvärvade isländskt medborgarskap.

1 Originalspråk: engelska.

4. I.N. och Island vill åberopa unionsrätten, främst EES-rätten, som stöd för begäran om säker passage.[2] Samtidigt åberopar Island artiklarna 18 och 21 FEUF, vilka domstolen i målet *Petruhhin*[3] slagit fast utgör hinder för diskriminering på grund av nationalitet med avseende på utlämning av unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet till tredjeländer, men med förbehåll som är viktiga och relevanta för förfarandet i den nationella domstolen.

5. Detta är i huvudsak den begäran om förhandsavgörande som framställts av Vrhovni sud, Hrvatska (Högsta domstolen, Kroatien) (nedan kallad den hänskjutande domstolen). Den ger domstolen tillfälle att uttala sig om förhållandet mellan EES- och unionsrätten samt om följderna av att tredjeländer, såsom Island, deltar i Schengenregelverket i egenskap av Schengenassocierade stater,[4] och om i synnerhet Islands ställning i förhållande till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i en medlemsstat[5] (nedan kallad Dublin III-förordningen). Såväl Islands[6] som Kroatiens deltagande i Dublinförordningen är av särskilt intresse i det nationella målet, liksom för det gemensamma europeiska asylsystemet[7] i vidare bemärkelse.

6. Utöver detta måste hänsyn tas till avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om överlämnandeförfarandet mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge,[8] (nedan kallat avtalet om överlämnandeförfarandet) och i bakgrunden finns ett antal instrument från Europarådet som påverkar utlämning,[9] samt Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning.[10] Vederbörlig hänsyn måste även tas till att EU-rätten utesluter utlämning till förhållanden som innebär omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2 I artikel 216.2 FEUF föreskrivs att avtal som ingås av unionen ska vara bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna. Se till exempel dom av den 30 april 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punkt 5).

3 Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

4 Se avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, (EGT L 176, 1999, s. 36) (nedan kallat Schengenavtalet).

5 EUT L 180, 2013, s. 31.Genom artikel 48 häri upphävs rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 (Dublin II).

6 Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Island och Konungariket Norge om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som skall ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i en medlemsstat eller i Island eller Norge (EGT L 93, 2001, s. 40).

7 De viktigaste lagbestämmelserna i det gemensamma europeiska asylsystemet är följande: artiklarna 67, 78 och 80 FEUF och artikel 18 i stadgan, Dublin III-förordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (nedan kallad EurodaC-förordningen) (EUT L 180, 2013, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (nedan kallat direktivet om normer som berättigar till skydd) (EUT L 337, 2011, s. 9), Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning) (nedan kallat förfarandedirektivet) (EUT L 180, 2013, s. 60), Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (nedan kallat mottagandedirektivet) (EUT L 180, 2013, s. 96), Europaparlamentets och rådet förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor (EUT L 132, 2010, s. 11), rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 2001, s. 12).

8 EUT L 292, 2006, s. 2. Detta avtal införlivas med unionsrätten genom rådets beslut av den 27 november 2014 om avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om överlämnandeförfarandet mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge (EUT L 343, 2014, s. 1) (nedan kallat avtalet om överlämnandeförfarandet).

9 Europarådets konvention om utlämning (CETS nr 024). Europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (CETS nr 030) som trädde i kraft den 12 juni 1962. Ryssland har ratificerat dessa två avtal, och det andra tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (CETS nr 182) trädde i kraft i förhållande till Ryssland den 1 januari 2020. Under Europarådets överinseende finns även en europeisk konvention om överförande av dömda personer (CETS nr 112).

10 Undertecknades i Genève den 28 juli 1951 och trädde i kraft den 22 april 1954 (Förenta nationernas fördragssamling, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)), kompletterad genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan tillsammans kallade Genèvekonventionen).

vilket gäller både utlämning till tredjeländer [11] och internt inom EU inom ramen för den europeiska arresteringsordern [12] (vilket återspeglas i artikel 19 respektive 4 i stadgan) samt utlämning när påstådda systematiska brister föreligger i det mottagande rättssystemet vilket äventyrar rätten till en opartisk domstol (artikel 47 i stadgan). [13]

7. Som svar på den första tolkningsfrågan har jag kommit fram till att de kroatiska myndigheterna, enligt de principer som utvecklas i domen Petruhhin är skyldiga att informera de isländska myndigheterna om Rysslands begäran om utlämning av I.N. och är fortsatt skyldiga att till Island översända allt material i deras besittning som kunde hjälpa myndigheterna i Island att avgöra huruvida I.N. ska lagföras i Island och begära att han ska återvända.

8. På grund av den skyldighet till ömsesidigt förtroende för att de deltagande staternas lagar håller erfordrad kvalitet och är lagenliga som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet, särskilt Dublin III-förordningen, är dessutom de kroatiska myndigheterna, inbegripet domstolarna, förhindrade från att handla på ett sätt som inte är förenligt med ett beslut om beviljande av asyl från en Schengenassocierad stat, såsom Island, enligt det gemensamma europeiska asylsystemet. En sådan inkonsekvens skulle uppstå om Kroatien (i) skulle avstå från att delge Island en begäran om utlämning avseende samma eller liknande anklagelser för brott som Island hade till grund för att bevilja I.N. asyl, eftersom Island konstaterade att den var ansvarig medlemsstat enligt Dublin III-förordningen och [14] (ii) någon av dess myndigheter, inbegripet domstolarna, skulle fatta beslut om risken för att I.N. skulle utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller uppenbar rättsvägran (déni de justice) i Ryssland, vid tidpunkten för det kroatiska förfarandet, på ett sätt som strider mot Islands tidigare beslut från år 2015 att bevilja I.N. asyl.

9. Som svar på den andra frågan, givet att Island ännu inte har begärt utlämning, har Kroatien i nuläget ingen skyldighet att aktivt överlämna I.N. till Island enligt avtalet om överlämnandeförfarandet. [15] Det åligger de kroatiska domstolarna att avgöra huruvida, under alla förhållanden, en arresteringsorder som slutligen utfärdas av Island i kombination med avtalet om överlämnandeförfarandet ger ett skydd mot straffrihet likvärdigt med utlämning utan att befria dessa domstolar från deras skyldighet att handla i enlighet med Islands beviljande av asyl år 2015.

## I. Tillämpliga bestämmelser

### *A. Unionsrätten*

10. Artikel 18 första stycket FEUF har följande lydelse:

”Inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

11. I artikel 2.1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna [16] anges följande:

”De inre gränserna får passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs.”

11 Beslut av den 6 september 2017, *Peter Schotthöfer & Florian Steiner* (C-473/15, EU:C:2017:633, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

12 Se till exempel dom av den 25 juli 2018, *Generalstaatsanwaltschaft* (villkor för frihetsberövande i Ungern) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589).

13 Dom av den 25 juli 2018, *Minister for Justice and Equality* (brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

14 Fotnot 5 ovan.

15 Fotnot 8 ovan.

16 EGT L 239, 2000, s. 19 (nedan kallad konventionen om tillämpning av Schengenavtalet).

12. I artikel 2 i protokoll (nr 19) om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar [17] anges följande:

”Schengenregelverket ska gälla för de medlemsstater som avses i artikel 1, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3 i anslutningsakten av den 16 april 2003 och artikel 4 i anslutningsakten av den 25 april 2005. Rådet ska ersätta den verkställande kommitté som har inrättats genom Schengenavtalen.”

13. I artikel 6 första stycket i protokoll (nr 19) om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar [18] föreskrivs följande:

”Republiken Island och Konungariket Norge ska associeras till genomförandet av Schengenregelverket och den vidare utvecklingen av detta. Rådet ska med dessa stater avtala om lämpliga förfaranden för detta och härvid besluta med enhällighet bland de medlemmar som nämns i artikel 1. Det avtalet ska innehålla bestämmelser om Islands och Norges bidrag till eventuella ekonomiska konsekvenser av genomförandet av detta protokoll.”

14. I artikel 1 i Schengenavtalet [19] föreskrivs följande:

”Republiken Island och Konungariket Norge (nedan benämnda Island respektive Norge) skall associeras med Europeiska gemenskapens och Europeiska unionens verksamhet på de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i bilagorna A och B till detta avtal och den vidare utvecklingen av dessa.

Detta avtal skapar ömsesidiga rättigheter och skyldigheter enligt de förfaranden som anges häri.”

15. Artikel 4.1 och 4.2 första meningen i Republiken Kroatiens anslutningsakt [20] har följande lydelse:

”1. Bestämmelserna i Schengenregelverket, som avses i protokollet om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar (nedan kallat Schengenprotokollet), fogat till EUF och TEUF, och i de akter som grundas på detta eller på annat sätt har samband med detta, enligt förteckningen i bilaga II, samt i eventuella ytterligare sådana akter som har antagits före anslutningsdagen ska vara bindande för och tillämpas i Kroatien från och med anslutningsdagen.

2. De bestämmelser i Schengenregelverket, som det införlivats inom Europeiska unionens ramar, och i de akter som grundas på detta eller på annat sätt har samband med detta vilka inte avses i punkt 1 ska visserligen vara bindande för Kroatien från och med anslutningsdagen men ska inte tillämpas i Kroatien förrän efter beslut av rådet, när det i enlighet med tillämpliga Schengenutvärderingsförfaranden har kontrollerats att de nödvändiga villkoren för tillämpning av samtliga delar av regelverket är uppfyllda i Kroatien, inbegripet ett effektivt genomförande av alla Schengenregler i enlighet med överenskomna gemensamma normer och grundläggande principer” [21]

17 EUT C 326, 2012, s. 1.

18 Ibidem.

19 Fotnot 4 ovan.

20 Se Europeiska unionens råds beslut av den 5 december 2011 om upptagande av Republiken Kroatien som medlem i Europeiska unionen och Akt om villkoren för Republiken Kroatiens anslutning och om anpassning av fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 112, 2012, s. 6).

21 Bilaga II inleds med avtalet mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna av den 14 juni 1985 (EGT L 239, 2000, s. 13) (nedan kallat Schengenavtalet av den 14 juni 1985).

### *B. EES-rätten*

16. I artikel 4 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet[22] (nedan kallat EES-avtalet) föreskrivs följande:

”Inom detta avtals tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i avtalet, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

17. I artikel 36.1. i EES-avtalet föreskrivs följande:

”Inom ramen för detta avtal, ska alla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom de avtalsslutande parternas territorium förbjudas beträffande medborgare i EG- och EES-medlemsstaterna som har etablerat sig i en annan medlemsstat inom EG eller EES än mottagaren av den ifrågavarande tjänsten.”

### *C. Medlemsstaternas lagstiftning*

18. I artikel 9 i Republiken Kroatiens konstitution (Narodne novine nr 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 och 5/14) anges följande:

”En medborgare i Republiken Kroatien kan inte utvisas från Republiken Kroatien, berövas sitt medborgarskap eller lämnas ut till en annan stat såvida det inte sker inom ramen för verkställighet av ett beslut om utlämning eller överlämnande som antagits i enlighet med internationella fördrag eller gemenskapens regelverk.”

19. I artikel 12.1, punkterna 1, 3 och 4 i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (lagen om internationell rättslig hjälp inom det straffrättsliga området, nedan kallad Narodne novine 178/04, ZOMPO) anges att en begäran om utlämning kan avslås om (1) begäran avser en handling som anses vara ett politiskt brott eller en handling som har samband med ett sådant brott,… (3) bifallande av begäran skulle kunna inverka menligt på Republiken Kroatiens suveränitet, säkerhet, rättsordning eller andra grundläggande intressen och (4) det rimligen kan antas att den person som begäran om utlämning avser skulle utsättas för rättsliga åtgärder eller påföljder på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning om han eller hon utlämnades eller att hans eller hennes situation skulle bli svårare av något av dessa skäl.

20. Artikel 55 ZOMPO har följande lydelse:

”1) Om den behöriga domstolen finner att de lagstadgade villkoren för utlämning inte är uppfyllda ska den besluta att avslå begäran om utlämning och utan dröjsmål översända beslutet till Vrhovni sud (Republiken Kroatiens Högsta domstol) som, efter att ha inhämtat yttrande från behörig allmän åklagare, fastställer, upphäver eller ändrar beslutet”.

## II. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

21. Såsom nämndes ovan utfärdade Interpols kontor i Moskva den 20 maj 2015 en internationell efterlysning av I.N. för att denne skulle anhållas för att lagföras på grund av korruption, närmare bestämt en form av korruption som kallas passiv korruption (artikel 290.5 i den ryska strafflagen). I.N. misstänks för att i sin egenskap av direktör för avdelningen för tillstånd och intyg vid det ryska ministeriet för nödsituationer i Karelska republiken och efter en föregående överenskommelse med

22 EUT L 1, 1994, s. 3.

andra tjänstemän vid ministeriet och genom missbruk av sin officiella ställning ha tagit emot en muta motsvarande 833 000 ryska rubler (RUB) (ca 11 700 euro) av en företagsrepresentant och att i utbyte ha beviljat denna person tillstånd för montering, teknisk support och reparation av brandskyddsutrustning i byggnader och på byggarbetsplatser.

22. Den 30 juni 2019 stoppades I.N. vid en kroatisk gränsövergång på grundval av ovannämnda meddelande om internationellt eftersökta personer. Vid gränsen visade I.N. en isländsk resehandling för flyktingar med nr…, giltig från den 25 februari 2019 till den 25 februari 2021.

23. Den 1 juli 2019 ställdes I.N. inför en undersökningsdomare vid Županijski sud (distriktsdomstolen i Zagreb, Kroatien). Den 1 juli 2019 beslutade distriktsdomstolen i Zagreb att I.N. skulle placeras i förvar i avvaktan på utlämning i enlighet med artikel 47 ZOMPO. I.N. är fortsatt frihetsberövad då hans överklaganden inte har bifallits.

24. Myndigheten för konsulära ärenden, enheten för visering och utlänningsärenden vid Republiken Kroatiens ministerium för utrikes och europeiska frågor översände den 1 augusti 2019 ett meddelande från Islands ambassad till distriktsdomstolen i Zagreb, i vilket det angavs att I.N. har isländskt medborgarskap och permanent hemvist i Island. Det anges i meddelandet att I.N. erhöll isländskt medborgarskap den 19 juni 2019. Innan han erhöll detta medborgarskap innehade han en resehandling för flyktingar nr … . I meddelandet anges också att den isländska regeringen önskar att I.N. garanteras en säker passage till Island så snart som möjligt.

25. Den 6 augusti 2019 erhöll distriktsdomstolen i Zagreb en begäran från Ryska federationens allmänna åklagarmyndighet om att I.N. skulle utlämnas till Ryska federationen enligt europeiska utlämningskonventionen.[23] Utlämningen begärdes med anledning av lagföring på nio åtalspunkter för passiv korruption enligt artikel 290.3 i Ryska federationens strafflag och fem åtalspunkter för passiv korruption enligt artikel 290.5 a i Ryska federationens strafflag. Till stöd för begäran om utlämning bilades även olika handlingar i enlighet med europeiska utlämningskonventionen, eftersom det inte finns något utlämningsavtal mellan Kroatien och Ryssland.

26. Det anges i denna begäran att Ryska federationens allmänna åklagarmyndighet garanterar att begäran om utlämning inte syftar till att lagföra den berörda personen på politiska grunder, på grund av ras, religion, nationalitet eller dennes åsikter, att I.N. kommer att ges möjlighet att utöva sin rätt till försvar med hjälp av en advokat, och att han inte kommer att utsättas för tortyr, grym och omänsklig behandling eller ådömas straff som strider mot mänsklig värdighet.

27. Den 5 september 2019 fastställde den behöriga avdelningen inom distriktsdomstolen i Zagreb att de villkor som stadgas i artiklarna 33, 34 och 37 ZOMPO för att utlämna utlänningen I.N. i syfte att denne ska lagföras var uppfyllda.

28. Den 30 september 2019 överklagade I.N. till den hänskjutande domstolen. Enligt beslutet om hänskjutande angav I.N. att det föreligger en konkret, allvarlig och rimligen förutsebar risk för att han, om han utlämnas, skulle utsättas för tortyr och grym och omänsklig behandling. I överklagan uppgav han bland annat att han beviljats flyktingstatus i Island just på grund av de konkreta rättsliga åtgärderna i Ryssland, att han är innehavare av en giltig isländsk resehandling för flyktingar och att distriktsdomstolen i Zagreb i praktiken har satt stopp för det internationella skydd han beviljats i Island. Han hävdade även att distriktsdomstolen i Zagreb hade gjort en felaktig tolkning av domstolens dom i målet Petruhhin.[24]

23 Fotnot 9 ovan.

24 Dom av den 6 september 2019 (C-182/15, EU:C:2016:630).

29. Enligt den hänskjutande domstolens rättspraxis ska en begäran om utlämning avslås om det föreligger en verklig risk för att den berörda personen skulle utsättas för tortyr och grym och omänsklig behandling ifall han eller hon utlämnades. I beslutet om hänskjutande anges att dessa aspekter kommer att prövas inom ramen för överklagandeförfarandet.

30. Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på om det, innan ett beslut om utlämning antas med stöd av unionsrättsliga bestämmelser, finns anledning att informera Republiken Island, som beviljade I.N. medborgarskap, om begäran om utlämning. Detta för att ge nämnda stat möjlighet att eventuellt begära att dess medborgare ska överlämnas för att inleda ett förfarande i syfte att undvika risken för att den som begått brott ska undgå straff.

31. Eftersom det är oklart hur unionsrätten ska tillämpas har den hänskjutande domstolen genom beslut av den 26 november 2019 vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”1. Ska artikel 18 FEUF tolkas så, att en medlemsstat i Europeiska unionen som ska avgöra en begäran om utlämning till ett tredjeland av en medborgare i en stat som inte är medlem i Europeiska unionen men som ingår i Schengenområdet är skyldig att informera sistnämnda stat, som den berörda personen är medborgare i, om nämnda begäran om utlämning?

2. Om ovannämnda fråga ska besvaras jakande och den stat som ingår i Schengenområdet har begärt att den berörda personen ska överlämnas dit för att inleda ett sådant förfarande för vilket utlämningen begärs, önskas svar på om den berörda personen ska överlämnas till nämnda stat i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om överlämnandeförfarandet mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge.

32. Tolkningsfrågorna inkom till EU-domstolen den 5 december 2019 och det beslutades att behandla begäran enligt förfarandet om skyndsam handläggning.

33. Skriftliga yttranden har getts in till domstolen av I.N., allmänna åklagarmyndigheten, Republiken Kroatien och Europeiska kommissionen. I.N. och kommissionen deltog i förhandlingen vid domstolen den 31 januari 2020, i likhet med Republiken Grekland, Irland, Republiken Island, Konungariket Norge och Eftas övervakningsmyndighet (nedan kallad ESA).

## III. Sammanfattning av de skriftliga yttrandena och OLA

34. I. N. anger att de isländska myndigheterna konstaterat att han hade vittnat mot sina överordnade i den offentliga förvaltningen inför de behöriga ryska myndigheterna med anledning av deras korrupta verksamhet, men på grund av att hans överordnade hade kopplingar till höga tjänstemän inom den offentliga förvaltningen blev det han i stället för hans överordnade som åtalades.

35. I.N. hävdar att åtalet är olagligt och oklart och att Kroatien handlar i strid med artikel 6 i Europakonventionen. I.N. säger att hans flyktingstatus fortfarande är relevant och att den borde ha beaktats. I.N. påpekar även att han inte kan ansöka om asyl enligt kroatisk lag eftersom denna redan har beviljats, och att det finns rättspraxis från 2018 där den kroatiska författningsdomstolen fastställer att kroatiska domstolar är skyldiga att ta hänsyn till beviljanden av internationellt skydd enligt Dublin III. [25]

25 Fotnot 5 ovan.

36. Begreppet likabehandling med avseende på de fyra friheterna är centralt för förbindelserna mellan EES och unionens medlemsstater (se femtonde skälet i EES-avtalet och artikel 4 EES), liksom en enhetlig tolkning av EES-avtalet och unionslagstiftningen. Målet är homogenitet mellan de båda systemen (artikel 105 EES).

37. I.N. tillägger att domstolens praxis avseende artikel 18 FEUF är analogt tillämplig, eftersom den i huvudsak återges i artikel 4 EES. En person som befinner sig i en situation som omfattas av EES-avtalets tillämpningsområde ska således behandlas på samma sätt, oavsett nationalitet,[26] och målet vid den nationella domstolen omfattas av tillämpningsområdet för artikel 36 EES, vilken i huvudsak återger artikel 56 FEUF om fri rörlighet för tjänster. Om EES-medborgare inte skulle kunna åberopa skydd mot utlämning enligt Petruhhin[27] skulle de mindre ofta använda turistoperatörers tjänster som erbjuder resor inom Europa.

38. I.N. tillägger att den fria rörligheten för personer som inte är ekonomiskt aktiva inom EES och som inte omfattas av någon av de fyra friheterna ibland omfattas av EES-avtalet, eftersom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier[28] har integrerats i EES-rätten genom Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 158/2007 av den 7 december 2007 om ändring av bilaga V (fri rörlighet för arbetstagare) och bilaga VIII (etableringsrätt) till EES-avtalet.[29] I målen Gunnarsson[30] och Jabbi[31] gjorde Eftadomstolen en extensiv tolkning av direktiv 2004/38 för att kompensera för frånvaron av en bestämmelse i EES-rätten motsvarande artikel 21 FEUF om medborgarskap.

39. I.N. gör gällande att förhindrande av straffrihet utgör ett legitimt mål som motiverar en inskränkning av de grundläggande friheterna, men att samma mål kan uppnås med mindre ingripande åtgärder än utlämning,[32] och I.N. hänvisar till avtalet om överlämnandeförfarandet mellan unionen, Island och Norge[33], vilket till sitt innehåll nästan helt motsvarar rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna.[34] I.N. framhåller likheten mellan definitionen av en europeisk arresteringsorder i artikel 1 i beslut 2002/584/RIF och i artikel 2.5 i avtalet om överlämnandeförfarandet.[35]

40. Enligt allmänna åklagarmyndigheten åtnjöt I.N. vid tidpunkten för sitt anhållande rättigheter enligt EES-avtalet men inte enligt FEUF med avseende på medborgare i unionens medlemsstater, eftersom Island inte är en medlemsstat i unionen. Rätten till fri rörlighet inom EES är mer begränsad än rättigheterna enligt artikel 21 FEUF, och EES-rättigheterna till fri rörlighet omfattar inte utlämning. Därav följer att icke-diskrimineringsprincipen i artikel 4 EES inte är tillämplig i målet vid den nationella domstolen.[36]

26 I.N. hänvisar till dom av den 2 februari 1989, *Cowan* (186/87, EU:C:1989:47, punkt 10).

27 Dom av den 6 september 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630).

28 om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77).

29 EUT L 124, 2008, s. 20.

30 Eftadomstolens dom av den 24 november 2014, Island mot Gunnarson, mål E-27/13, Efta Ct. Rep.

31 Eftadomstolens dom av den 26 juli 2016, Jabbi mot norska regeringen, mål E-28/15, Efta Ct. Rep.

32 I. N. hänvisar till dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), och dom av den 13 november 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

33 Fotnot 8 ovan.

34 EUT L 190, 2002, s. 1 (nedan kallat rambeslutet om den europeiska arresteringsordern).

35 Fotnot 8 ovan.

36 När det gäller rätten till fri rörlighet enligt artikel 21 FEUF och undantagen, hänvisar åklagarmyndigheten till dom av den 12 maj 2011, Runevič-Vardyn och Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291), dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) och dom av den 13 november 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:218:898).

41. Det finns inte heller någon praxis i fråga om kroatiska utlämningsförfaranden enligt vilken den tilltalade återlämnas till den stat där personen är medborgare i stället för till den stat som begär utlämning. Detta är inte en mindre ingripande åtgärd i den mening som avses i *Petruhhin*, eftersom den förlänger tiden för frihetsberövande i avvaktan på utlämning. Det är således inte nödvändigt att informera Island om utlämningsförfarandet, vilket de för övrigt har kännedom om.

42. Vid förhandlingen begärde Irland att domstolen skulle ompröva praxis enligt målet Petruhhin med tillämpning av det synsätt som generaladvokaten Bot intagit i det målet,[37] nämligen att utländska medborgare och ett lands egna medborgare inte befinner sig i jämförbara situationer när det gäller regler som utesluter utlämning till tredjeländer. Lagföring av landets egna medborgare i ursprungsmedlemsstaten sker i syfte att undvika straffrihet. När det gäller en omprövning av konstaterandena i målet Petruhhin hänvisar Irland särskilt till punkterna 47, 48 och 49.

43. Vid förhandlingen hävdade Republiken Grekland att principerna i målet Petruhhin ska tillämpas. Om I.N. har utövat sin rätt till fri rörlighet och kan inte diskrimineras på grund av nationalitet, även om Grekland inte utesluter att utlämning till ett tredjeland kan ha ett berättigat mål, såsom att undvika straffrihet. Det var viktigt för den hänskjutande domstolen att bedöma skälen till att I.N. hade beviljats flyktingstatus. Grekland hänvisade till artiklarna 3, 4, 28 och 36 i EES-avtalet.[38]

44. Vid förhandlingen framhöll ESA att EES var en rättsordning av sitt eget slag som bygger på ömsesidigt förtroende och samarbete och som kännetecknas av de nära gemensamma grundläggande värdena för unionens och Eftas medlemsstater.[39] Klausulen om tro och heder i artikel 3 EES motsvarade artikel 4 FEU. Systemet kännetecknas av en dynamisk anpassning av de materiella bestämmelserna, och Eftastaterna är jämställda med Europeiska unionens medlemsstater när det gäller kommissionens lagstiftningsförslag (artikel 99.1 EES). Det rör sig om en kontinuerlig samrådsprocess (artikel 99.3 EES). De relevanta unionsrättsakterna ska läggas till i EES-avtalet och bli regelverk om de inte är anpassade (artikel 102 i EES). Enhetlighet säkerställs genom artiklarna 6 och 105 i EES-avtalet. Eftadomstolens och denna domstols rättspraxis förstärker denna dynamiska anpassning, och skillnaderna mellan de två omfattar inte grunderna och värderingarna.

45. ESA hävdade således att Kroatien har begränsat I.N:s rätt till fri rörlighet och att rättspraxis enligt målet Petruhhin är lika giltig för EES-medborgare. En tillämpning av artikel 4 EES i kombination med den relevanta EES-bestämmelsen om fri rörlighet ger samma resultat.

46. ESA åberopade även beslutet av den 6 september 2017, *Peter Schotthöfer & Florian Steiner*.[40] Unionsmedborgare och EES-medborgare som rör sig fritt ska skyddas mot utlämning till tredjeländer som medför risk att utsättas för omänsklig och förnedrande behandling enligt artikel 19 i stadgan.

47. ESA menar att domen i *Schotthöfer* representerar en absolut princip och att Kroatien måste förlita sig på Islands bedömning av följderna av utlämning. Det ska finnas en presumtion att det finns goda skäl till att bevilja asyl.[41] Dessa skäl har inte försvunnit genom att Island har beviljat I.N. medborgarskap. ESA noterar att isländska lag hänvisar till artikel 15 i kvalificeringsdirektivet.[42] ESA gör gällande att artikel 21 FEUF inte kan inskränka den rätt till fri rörlighet som annars följer av EES-rätten och att det inte görs någon åtskillnad i regelverket om den fria rörligheten beroende på om en inskränkning grundar sig på civilrätt, straffrätt eller offentlig rätt.

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

38 Grekland hänvisade även till andra domar, såsom dom av den 5 juli 2007, kommissionen/Belgien (C-522/04, EU:C:2007:405).

39 De två första skälen i EES-avtalet har åberopats i detta avseende.

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

41 ESA hänvisar här till dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 83).

42 Fotnot 7 ovan.

48. Vid förhandlingen gav Island en utförlig beskrivning av I. N.s resor. Han tog ett flyg med sin hustru och två barn från Island till Wien och sedan en buss till Zagreb för en planerad semester på Kroatiens stränder.

49. Island hävdar att domen i *Petruhhin* är tillämplig i målet vid den nationella domstolen, eftersom artikel 36 EES om tjänster motsvarar artikel 56 FEUF och det fastställdes i domstolens dom i målet Cowan (C-186/87) [43] att turisttjänster är tjänster och att direktiv 2004/38 är införlivat i EES-rätten. Även Eftadomstolens dom i målet Wahl mot isländska staten [44] åberopas och Island har gjort gällande att artikel 4 EES motsvarar artikel 18 FEUF.

50. Enligt Island var Kroatien skyldigt att överlämna de uppgifter till Island som krävdes för att avgöra om Island skulle lagföra I.N. och sedan överlämna I.N. enligt avtalet om överlämnandeförfarandet. [45]

51. Den isländska utlänningsmyndigheten beviljade internationellt skydd den 8 juni 2015 på grundval av ett vittnesmål som bedömdes vara detaljerat, fritt från motsägelser, tydligt, sammanhängande, trovärdigt och realistiskt. Beviljandet grundade sig även på det allmänna tillståndet för mänskliga rättigheter i Ryssland vid den aktuella tidpunkten, såsom det beskrivits i nationella och internationella rapporter och rapporter från icke-statliga organisationer, med utbredd korruption inom förvaltningen och rättssystemet och onormalt låg framgång för överklaganden i brottmål (1 %). Island kände till den ”red notice” Interpol hade utfärdat för I.N. för det brott som han anklagades för när han beviljades internationellt skydd. Island har inte besvarat förfrågningar från Rysslands om I.N:s vistelseort. Sedan år 2015 har internationellt skydd beviljats tolv ryska medborgare av de 47 ansökningar som inkommit. Fyra av dessa beviljades I.N. och hans familj.

52. Vid förhandlingen gjorde Island dessutom gällande att stadgan måste iakttas även inom ramen för EES [46] och att I.N. måste skyddas mot systemproblem i det ryska domstolsväsendet. [47]

53. Efter att ha tillfrågats om vad som skulle förstås med en begäran om ”säker passage” tillade Island att den isländska ambassaden i Berlin den 24 juli 2019 mottog ett muntligt meddelande om att I.N. hade gripits föregående månad. Ambassadören svarade på meddelandet med stöd av Wienkonventionen om konsulära förbindelser [48] att regeringen önskade att förfarandena skulle genomföras snabbt och att en säker passage skulle beviljas så snart som möjligt. Avtalet om överlämnandeförfarandet var inte tillämpligt vid denna tidpunkt. [49]

54. Island förklarade sig vara behörigt att döma I.N. med stöd av artikel 6 i den isländska strafflagen, men detta beslut fattas av den oberoende åklagarmyndigheten. Enligt den isländska utlämningslagen får I.N. i egenskap av isländsk medborgare inte utlämnas från Island.

55. Vid förhandlingen gjorde Norge gällande att ingen bestämmelse i EES-avtalet var likvärdig med artikel 21 FEUF. De relevanta bestämmelserna i EES var artiklarna 4, 28 och 36, men det ankommer endast på den hänskjutande domstolen att avgöra vilken, om någon, av friheterna som ska tillämpas, och det kan inte finnas någon presumtion att I.N. var mottagare av tjänster, vilket även detta var en fråga som en kroatisk domstol ska avgöra. Inte heller kan direktiv 2004/38 vara relevant. Det reglerar inte framställningar om utlämning. Det straffrättsliga området omfattas inte av EES-avtalet.

43 Dom av den 2 februari 1989 (C-186/87, EU:C:1989:47).

44 Dom av den 22 juli 2013, E-15/12, Efta Ct. Rep.

45 Fotnot 8 ovan.

46 Island åberopar dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

47 Artikel 47 i stadgan utgör hinder för detta. Dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586)

48 Förenta nationernas fördragssamling, volym 596, s. 261.

49 Fotnot 8 ovan. Avtalet om överlämnandeförfarandet trädde i kraft den 1 november 2019.

56. Norge påpekar att Norges högsta domstol har begärt att Eftadomstolen ska åsidosätta sitt beslut i Jabbi,[50] där den fastställt att direktiv 2004/38 kunde tolkas som att det gav samma rättigheter som de som ges enligt artikel 21 FEUF, i det ännu inte avgjorda målet Campbell.[51] Norge anser att Jabbi inte är förenligt med artikel 6 EES och uppmanar domstolen att fastställa att rättigheter som endast bygger på artikel 21 FEUF ligger utanför tillämpningsområdet för EES-avtalet på grund av att motsvarande bestämmelse inte föreligger.

57. Beträffande fråga 1 har Norge gjort gällande att avtalet om överlämnandeförfarandet mellan Island och Norge är ett vanligt internationellt fördrag som inte utgör en del av EES-rätten och inte kan tolkas på samma sätt som rambeslutet om den europeiska arresteringsordern.[52] Sammanhanget och syftet skiljer sig även om de har en liknande lydelse. I målet Petruhhin betonades sammanhang och syfte.

58. Det framhölls att i målet Petruhhin kunde en skillnad i behandling motiveras av behovet av att förhindra straffrihet och att åtgärderna måste vara ägnade att säkerställa detta syfte. Vad som krävs är att identifiera en metod som inskränker den fria rörligheten i mindre utsträckning men som är lika effektiv som utlämning när det gäller att förhindra straffrihet.[53]

59. Enligt Norge gör rambeslutet om den europeiska arresteringsordern det möjligt för den nationella domstolen att bevilja en sådan prioritet, men avtalet om överlämnandeförfarandet gör det inte, eftersom det har ett annat syfte och sammanhang. och inte heller eftersträvar något mål avseende ömsesidigt förtroende motsvarande rambeslutet om den europeiska arresteringsordern[54] eller det mål som anges i artikel 3.2 EUF (se domen i målet Petruhhin). I domen i målet Petruhhin hänvisades även till artikel 1.2 i rambeslutet om den europeiska arresteringsordern genom att detta gavs prioritet, och det finns ingen liknande bestämmelse i avtalet om överlämnandeförfarandet. I dess inledning talas endast om ”ömsesidigt förtroende”. Enligt artikel 3 EES ska EES-staterna underlätta samarbete, men artikeln saknar de ytterligare krav som anges i artikel 4 EUF. Enligt artikel 19.1 i avtalet om överlämnandeförfarandet krävs en bedömning av samtliga relevanta omständigheter i synnerhet dem som avses i artikel 1 i avtalet.

60. När det gäller fråga 2 utgör grundläggande rättigheter en del av EES-rätten,[55] och artikel 19 i stadgan utgör hinder för utlämnande till förhållanden som innebär omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.[56] Enligt Norge är den hänskjutande domstolen skyldig att bedöma bevisen för att det föreligger en verklig risk för att utsättas för omänsklig och förnedrande behandling vid utlämning till Ryssland[57] och att beakta de isländska myndigheternas beslut att bevilja flyktingstatus och den bevisning som åberopades i det beslutet.

61. Kroatien hävdar att artiklarna 28 och 36 EES motsvarar artiklarna 45 och 56 FEUF[58], samtidigt som det erinras om att artikel 21 FEUF omfattar personer som beger sig till andra medlemsstater av skäl som inte har samband med ekonomisk verksamhet. Artikel 21 FEUF avser EES-medborgare, eftersom direktiv 2004/38 inte är begränsat till ekonomisk verksamhet.

50 Dom av den 26 juli 2016, Jabbi mot den norska regeringen, E-28/15, Efta Ct. Rep.

51 Campbell mot norska regeringen, E-4/19 (pågående).

52 Fotnot 34 ovan. Norge har gjort gällande att avtalet om överlämnandeförfarandet snarare regleras av Wienkonventionen om traktaträtten (1969) UNTS vol. 1155, s. 331.

53 Norge hänvisar till punkterna 37 och 40 i dom av den 6 september 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630).

54 Fotnot 34 ovan.

55 Norge hänvisade till Eftadomstolens dom av den 19 april 2016, E-14/15, Holship Norge AS mot Norsk Transportarbeiderforbund, Efta Ct. Rep., punkt 123.

56 Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 62).

57 Ibidem, punkterna 58 och 62.

58 Kroatien hänvisar till domarna av den 11 september 2007, kommission/Tyskland (C-318/05, EU:C:2007:495, punkt 32 och där angiven rättspraxis) och av den 21 december 2016, kommissionen/Portugal (C-503/14, EU:C:2016:979, punkterna 35 och 70).

62. Eftersom I.N. har utövat sin rätt till fri rörlighet omfattas hans situation av fördragens tillämpningsområde i den mening som avses i artikel 18 FEUF och av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet [59], vilket motsvarar artikel 4 EES.

63. Kroatien hävdar, med beaktande av domen i *Petruhhin* [60], att alla åtgärder för ömsesidigt bistånd och samarbete inom straffrätten bör tillämpas för att undvika straffrihet och tillämpa åtgärder som begränsar den fria rörligheten så lite som möjligt. Kroatien hänvisar i detta syfte till räckvidden av bestämmelserna i Schengenregelverket enligt artikel 6 i protokoll nr 19 om Schengenregelverket, vilka har införlivats i unionsrätten och är tillämpliga på Island och Norge.

64. Kroatien hänvisar till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, [61] vars huvudsyfte är att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som garanterar fri rörlighet för personer, för såväl unionsmedborgare som utlänningar som befinner sig på unionens territorium.

65. I konventionen om tillämpning av Schengenavtalet föreskrivs att grundläggande bestämmelser om inbördes rättshjälp i brottmål (avdelning III om polis och säkerhet, kapitel 2) ska införas, vilka för närvarande ligger till grund för utvecklingen av ömsesidig rättslig hjälp i straffrättsliga ärenden. Schengenregelverket omfattar även Schengens informationssystem. [62]

66. Kroatien hävdar följaktligen att utbytet av information med den medlemsstat där den berörda personen är medborgare bör ges företräde för att ge denna medlemsstat möjlighet att lagföra personen, i den mån medlemsstaten är behörig, för gärningar som begåtts utanför landet och att utfärda en arresteringsorder i enlighet med avtalet om överlämnandeförfarandet.

67. Slutligen hävdar Kroatien att principen om non-refoulement och att ingen ska utsättas för omänsklig och förnedrande behandling är den grundläggande principen i internationell flyktingrätt. Om I.N. ansökte om asyl i Kroatien skulle detta nekas med stöd av artikel 43.1 i den kroatiska lagen om internationellt skydd, eftersom internationellt skydd har beviljats av en EES-medlemsstat.

68. Kroatien påpekar att tillämpar Dublin III-förordningen [63] och deltar i Eurodac. [64] Kroatien hävdar att det således kan antas att Island respekterar EU-bestämmelserna om asyl och internationellt skydd. År 2014 ingick Island ett avtal med Europeiska stödkontoret för asylfrågor [65] om hur landet skulle delta. [66]

69. Även om det för närvarande inte finns något system inom EES för ömsesidigt erkännande av asylbeslut, utgörs den rättsliga ramen därför, enligt Kroatien, av det gemensamma europeiska asylsystemet och att asylvillkoren i varje land är enhetliga.

59 Kroatien hänvisar till dom av den 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punkterna 17 till 19).

60 Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

61 Fotnot 16 ovan.

62 Det rör sig om tre förordningar. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 312, 2018, s. 1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 (EUT L 312, 2018, s. 14), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av SIS i polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (EUT L 312, 2018, s. 56).

63 Fotnot 6 ovan.

64 Fotnot 7 ovan.

65 Fotnot 7 ovan.

66 Kroatien hänvisar till rådets beslut 2014/194/EU av den 11 februari 2014 om undertecknande, på unionens vägnar, av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Island om villkoren för Republiken Islands deltagande i Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EUT L 106, 2014, s. 2).

70. Till skillnad från Kroatien anser kommissionen att Islands ställning som part till EES-avtalet är mer relevant än dess medlemskap i Schengenområdet för att lösa tvisten. Kommissionen anser att vissa bestämmelser i EES-avtalet leder till samma resultat som i målet Petruhhin. Vid förhandlingen medgav kommissionen att bitar i Petruhhin-pusslet saknades i det nationella målet, såsom att I.N. inte är unionsmedborgare, men att dessa bitar kunde bestå av andra bestämmelser i EES-avtalet.

71. Kommissionen påminner om att enligt artikel 1 i EES-avtalet är avtalets syfte att ”främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna på lika konkurrensvillkor och med respekt för samma regler, i avsikt att skapa ett homogent” europeiskt ekonomiskt samarbetsområde.

72. Kommissionen medger att det i den gemensamma förklaringen från de avtalsslutande parterna till Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 158/2007 som införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG i EES-avtalet [67] och införlivar direktiv 2004/38 i EES-rätten. Häri anges bland annat att begreppet unionsmedborgarskap inte har någon motsvarighet i EES-rätten och att EES-avtalet inte utgör en grund för EES-medborgarnas politiska rättigheter.

73. Samtliga rättigheter och friheter i direktiv 2004/38 har emellertid integrerats i EES-rätten. På vissa villkor har EES-medborgare rätt att röra sig inom EES och stanna i upp till tre månader i en avtalsstat, utan diskriminering, även om de inte är ekonomiskt verksamma. [68] Kroatien säger att det är den hänskjutande domstolens sak att avgöra huruvida I.N:s situation omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 28 eller 36 EES och direktiv 2004/38 och påpekar att I.N. Kan ha dragit nytta av sin rätt att ta emot tjänster i egenskap av turist. [69] Kommissionen säger att I.N. i vilket fall omfattas av tillämpningsområdet för EES-avtalet genom att han lämnade Island för Kroatien. Därför har han rätt till skydd mot diskriminering (artikel 4 EES och 18 FEUF).

74. Enligt kommissionen grundade sig domstolens dom i målet Petruhhin inte huvudsakligen på det abstrakta begreppet medborgarskap, utan på rätten till fri rörlighet och artikel 18 FEUF. Kommissionen gör vidare gällande att domen i målet Pisciotti, [70] enligt vilken utgångspunkten för att inleda förfarandet i målet Petruhhin var att det förelåg diskriminering enligt artikel 18 FEUF, motsvarande artikel 4 EES.

75. Kommissionen hävdar att det är lämpligt att jämföra domstolens dom i målet O. och B. [71] med Eftadomstolens dom i målet Jabbi. [72] I domen i målet O. och B. härledde domstolen utifrån artikel 21 FEUF en rätt för en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare att stanna kvar i unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat. I målet Jabbi kom Eftadomstolen fram till samma slutsats genom att tillämpa direktiv 2004/38 på EES-medborgare som inte är ekonomiskt verksamma, även om domstolen underkände en sådan tillämpning av direktiv 2004/38 i målet O. och B.

67 Fotnot 30 ovan.

68 Kommissionen hänvisar till artiklarna 4–7 i direktiv 2004/38 och punkterna 78 och 79 i Eftadomstolens dom av den 22 juli 2013 i *Wahl*, E-15/12, Efta Ct. Rep.

69 Kommissionen hänvisar här till dom av den 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punkterna 14–17), och dom av den 25 april 2012, Granville (E-13/11, Efta Ct. Rep., punkt 37.

70 Dom av den 10 april 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

71 Dom av den 12 mars 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135).

72 Eftadomstolens dom av den 26 juli 2016, Jabbi mot norska regeringen, E-28/15, Efta Ct. Rep., punkterna 66 till 77. Kommissionen hänvisar även till Eftadomstolens dom av den 24 november 2014, Island mot Gunnarsson, E-27/13, punkterna 79 till 82.

76. Kommissionen noterar att EES-avtalet erkänner ”privilegierade förbindelser mellan Europeiska gemenskapen, dess medlemsstater och medlemsstaterna” på grundval av ”närhet, äldre gemensamma värden”[73], som grundar sig på ”gemensamma regler”[74] och med målet att de avtalsslutande parterna ”antar och [upprätthåller] en enhetlig tolkning och tillämpning av detta avtal och av gemenskapslagstiftning som i huvudsak återges” i EES ”och leder till likabehandling av enskilda och ekonomiska aktörer med avseende på de fyra friheterna”.[75] Artiklarna 105 och 106 EES fastställer en enhetlig tolkning.[76]

77. Kommissionen anser därför att principerna i domen Petruhhin ska följas och gör gällande att myndigheterna i Island förfogar över ett instrument som motsvarar den europeiska arresteringsordern,[77] nämligen avtalet om överlämnandeförfarandet. Kommissionen drar slutsatsen att de kroatiska myndigheterna måste underrätta Island om att de mottagit begäran om utlämning från Ryssland och ge dem möjlighet att begära att denna person ska återföras, eftersom Island kan inleda ett straffrättsligt förfarande mot sina medborgare enligt avtalet om överlämnandeförfarandet. Kroatien ska ge denna begäran företräde.[78] När denna har mottagits är Kroatien skyldigt att skicka I.N. till Island.

## IV. Analys

### *A. Identifiering av huvuddragen i tvisten i ett rättssystem med flera nivåer*

78. Det är lämpligt att inledningsvis betona att sju rättssystem är inblandade i målet vid den nationella domstolen. Tre nationella system, Islands, Kroatiens och Rysslands, och tre gränsöverskridande, från Europeiska unionen, Europarådet och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, tillsammans med globala folkrättsliga instrument såsom Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning.[79] Systemen överlappar i en serie koncentriska cirklar och inget av dem har hegemoni över något annat, med förbehåll för det exceptionella förhållandet att något av dem, men inte Ryssland eller Island, inkräktar på unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan.[80]

79. Ingen sådan fråga uppkommer emellertid direkt i målet vid den nationella domstolen. Den överstatliga rättsordningen, såsom den har betecknats av unionen, som en kompletterande konstitutionell rättsordning, är således varken hierarkiskt överordnad eller underordnad den hänskjutande domstolens rättsordning[81] och inte heller några andra överlappande rättsordningar. De fungerar som synergier som påverkar varandra.[82]

80. Om man bringar ordning i dessa rättssystem – de många rättsordningarna utgör den rättsliga ramen i förevarande fall – är vart och ett av dem hierarkiskt i förhållande till de övriga, men de bildar inte någon inre hierarkisk enhet.

73 Andra skälet i EES-avtalet.

74 Fjärde skälet.

75 Femtonde skälet.

76 Eftadomstolens dom av den 26 juli 2016, Jabbi mot norska regeringen, E-28/15, Efta Ct. Rep., punkterna 68 och 70.

77 Fotnot 34 ovan.

78 Här hänvisar kommissionen till dom av den 6 september 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 49), och dom av den 10 april 2018, *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222).

79 Fotnot 10 ovan.

80 Se dom av den 26 februari 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, särskilt punkterna 58 och 59). Se mera nyligen dom av den 29 juli 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, punkt 21).

81 Pernice, I., ”Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe” 11 (2015) *European Constitutional Law Review s. 5*41, 544–545.

82 Se 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 del'Unione Europea*, s. 9, och ett föredrag som hölls på samma tema vid Sofia University Law School den 23 mars 2018.

81. Domstolens första uppgift är således i att identifiera de normativa bestämmelser som gör det möjligt för den att besvara de frågor som ställts i en kontext som har betecknats som ett samarbete mellan de europeiska författningsdomstolarna,[83] det vill säga denna domstol, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och här Högsta domstolen i Kroatien.[84] I det nationella målet har denna trio nämligen blivit en kvartett, med hänsyn till Eftadomstolens och dess rättspraxis betydelse för lösningen av tvisten.

82. Det finns visserligen inte någon uttrycklig bestämmelse i FEUF som återspeglar artikel 6 EES[85] men domstolen har, efter att ha noterat att ett av huvudmålen med EES-avtalet var att utöka den inre marknad som upprättats inom EU till fördragsslutande parter i Efta, slagit fast att flera regler i avtalet syftar till att ”säkerställa en så enhetlig tolkning som möjligt av avtalet i hela EES-området … . Det ankommer på domstolen att inom denna ram kontrollera att de regler i EES-avtalet som i sak är identiska med fördragsbestämmelserna tolkas på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna.”[86] Denna så kallade homogenitetsprincipen förstärker EES-avtalets plats i den konstitutionella rättsordning med många nivåer som analyseras här.[87]

83. Huvuddragen i den tvist som ska avgöras är följande: (1) räckvidden av rätten att röra sig fritt och ta emot tjänster och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, vilket är skyddat både enligt FEUF (artiklarna 56 och 18)[88] och EES (artiklarna 36 och 4), (2) en objektiv motivering till en klar inskränkning av denna rättighet, (3) normer och faktiska omständigheter som är relevanta för att objektivt motivera omständigheterna i det nationella målet, däribland regler som har sin grund i det gemensamma europeiska asylsystemet, inbegripet rollen för ömsesidigt förtroende, och det internationella avtal som återspeglas i avtalet om överlämnandeförfarandet och (4) säkerställa I.N:s grundläggande rätt att inte utsättas för omänsklig och förnedrande behandling eller en uppenbar rättsvägran (déni de justice), vilket omfattas av artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen och artiklarna artikel 4, 19 och 47 i stadgan.[89]

83 Voßkuhle, A: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Court ”*Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*” 6 (2010) *European Constitutional law Review* s. 175.

84 Om medlemsstaternas författningsdomstolar inom detta paradigm, se Popelier, P., Mazmanyan, A. and Vandenbruwaene (eds.) *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, Intersentia, 2013.

85 Den första versionen av EES-avtalet innehöll en sådan bestämmelse (artikel 104.1). I *Yttrande enligt artikel 228.1 andra stycket i EEG-fördraget – ”Förslag till avtal mellan gemenskapen å ena sidan och länderna inom Europeiska frihandelssammanslutningen å andra sidan om skapandet av ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde*. (Förslag till avgörande 1/91, EU:C:1991:490) förklarade domstolen dock bestämmelsen oförenlig med unionsrätten. Se Baudenbacher, C., ”*The Efta Court: Structure and Tasks*” i The Handbook of EEA Law Springer, 2016, s. 179, s. 188

86 Dom av den 23 september 2003, Ospelt och Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 29). Se, mer nyligen, till exempel dom av den 20 oktober 2011, kommissionen/Tyskland (C-284/09, EU:C:2011:670, punkt 95), dom av den 19 juli 2012, A (C-48/11, EU:C:2012:485, punkt 22) och dom av den 11 september 2014, Essent Belgium (C-204/12 – C-208/12, EU:C:2014:2192, punkt 72 och där angiven rättspraxis). Se, inför förstainstansrätten, dom av den 22 januari 1997, Opel Austria (T-115/94, EU:T:1997:3).

87 Avsaknaden av hierarki mellan överlappande sfärer bekräftas av kommentarer enligt vilka Eftadomstolen fäster större vikt vid rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen än denna domstol. Se exempelvis Baudenbacher, B., ”The Efta Court and the Court of Justice of the European Union: Coming in Parts But Winning Minds” i *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law* T.M.C. Asser Press (2013) s. 183, som hänvisar till en bloggkommentar av de la Serr, E.B. om dom av den 8 december 2011, KME Germany m.fl./kommissionen (C-272/09 P, EU:C:2011:810) och dom av den 8 december 2011, Chlakor/kommissionen (C-386/10 P, EU:C:2011:815).

88 Artikel 45 i stadgan skyddar även unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen.

89 Övriga relevanta europeiska normer är den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (CETS nr 030) som trädde i kraft den 12 juni 1962. Ryssland har ratificerat dessa två avtal, och det andra tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (CETS nr 182) trädde i kraft i förhållande till Ryssland den 1 januari 2020. Under Europarådets överinseende finns även en europeisk konvention om överförande av dömda personer (CETS nr 112).

## *B. Specifikation av relevanta normer*

### *1. Frihet att motta tjänster*

#### *a) Artikel 36 EES och artikel 4 EES*

84. När det gäller identifiering av normer på grundval av material som lämnats till domstolen vid förhandlingen angående I.N:s förehavanden vid inresan till kroatiskt territorium, det vill säga semesterfirande (se punkt 48 ovan), kan slutsatsen dras att han var mottagare av tjänster enligt artikel 36 EES om fri rörlighet för tjänster. Domstolen har slagit fast att artikel 36 i avtalet ”har motsvarande innehåll som artikel 56 FEUF”, varför en inskränkning av artikel 56 FEUF ”i princip måste anses strida även mot artikel 36”.[90] Domstolen har även slagit fast att artikel 4 i EES-avtalet praktiskt taget har samma lydelse som artikel 18 FEUF, så att artikeln ”måste tolkas på samma sätt” som artikel 18 FEUF.[91] Det erinras om att I.N. har utsatts för diskriminering på grund av nationalitet med avseendet på skyddet mot utlämning medan han mottog turisttjänster.

85. Av betydelse är att Eftadomstolen även har tillämpat denna domstols dom i Cowan[92] genom att fastställa rätten att ta emot tjänster[93], och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet togs upp i det sammanhanget. Detta kan överföras på det nationella målet, i vilket denna rätt omfattas av domstolens prövning snarare än av Eftadomstolens.

86. Inskränkningen av I.N:s rätt att ta emot turisttjänster var mycket allvarligare (frihetsberövande i en brottmålsdomstol med risk för utlämning under en semester) än i Cowan-domen.[94] Det målet gällde vägran att komma i åtnjutande av en fond för att garantera kompensation för ett överfall under semestern, men där följderna visade sig först efter semestern.

87. Såsom ESA gjorde gällande vid förhandlingen saknar dessutom den omständigheten att inskränkningen skedde inom ramen för tillämpningen av straffrättsliga bestämmelser betydelse (se punkt 47 ovan), eftersom det i domstolens praxis inte görs någon åtskillnad mellan inskränkningar grundade på civilrättslig, förvaltningsrättslig och straffrättslig lagstiftning. Till detta vill jag tillägga att det väl fastställt innan EES-avtalet trädde i kraft att straffrättsliga bestämmelser skulle kunna medföra inskränkningar i den fria rörligheten[95] och att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet redan hade tillämpats av domstolen inom ramen för straffrättsliga förfaranden.[96]

88. För fullständighetens skull tillägger jag, i motsats till vad Norge gjorde gällande vid förhandlingen (punkt 55 ovan), att det inte finns något monopol på att identifiera vilken frihet som är i fråga i ett visst fall hos medlemsstaternas domstolar och att det enligt domstolens fasta praxis ankommer på domstolen att ge den hänskjutande domstolen alla uppgifter som den behöver om unionsrätten för att den ska kunna avgöra det mål som anhängiggjorts vid den.[97]

90 Dom av den 11 december 2014, kommissionen/Spanien (C-678/11, EU:C:2014:2434, punkt 66). Se även till exempel dom av den 6 oktober 2009, kommissionen/Spanien (C-153/08, EU:C:2009:618, punkt 48). ”I den mån bestämmelserna i artikel 36 i EES-avtalet har samma rättsliga räckvidd som de i materiellt hänseende identiska bestämmelserna i artikel 49 EG” (nu artikel 56 FEUF) kan slutsatsen avseende artikel 49 EG, inbegripet motiveringen för diskriminering ”i tillämpliga delar överföras på nämnda artikel”.

91 Dom av den 11 september 2014, Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, punkt 123 jämförd med punkt 72). Domstolen hänvisade till dom av den 1 april 2004, Bellio F.lli, (C-286/02, EU:C:2004:212, punkterna 34 och 35) och dom av den 10 april 2008, kommission/Portugal (C-265/06, EU:C:2008:210, punkt 30).

92 Dom av den 2 februari 1989 (186/87, EU:C:1989:47).

93 Dom av den 25 april 2002, Granville, E-13/11, Efta ct. Rep. Punkt 37.

94 Dom av den 2 februari 1989 (186/87, EU:C:1989:47).

95 Dom av den 24 november 1993, *Keck och Mithouard* (C-267/91 och C-268/91, EU:C:1993:905).

96 T.ex. dom av den 10 juli 1984, *Kirk* (63/83, EU:C:1984:255).

97 Se t.ex., nyligen, dom av den 8 maj 2019, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego* (C-566/17, EU:C:2019:390, punkt 44).

89. Jag kommer således att hänvisa till artiklarna 36 och 4 EES för att besvara de ställda frågorna (se nedan punkt 124).

*b) Artikel 21 FEUF är inte relevant i det nationella målet.*

90. När artiklarna 36 och 4 EEA har identifierats som huvudsakliga relevanta normer kan diskussionen om huruvida unionsmedborgares rättigheter enligt artikel 21 FEUF kan överföras till EES-medborgare ställas åt sidan, oberoende av diskussionen om dessa frågor i yttrandena.[98] Såsom påpekades av ESAs ombud vid förhandlingen, kan artikel 21 FEUF inte medföra en inskränkning av rättigheter till fri rörlighet som redan föreligger enligt EES-avtalet (punkt 47 ovan).

91. Oavsett status för rättigheter enligt artikel 21 FEUF enligt Eftarätten, vilket inom kort kommer att prövas på nytt[99] av Eftadomstolen (se punkt 56 ovan), har detta ingen betydelse för utfallet av förfarandet vid den nationella domstolen.[100] Här är det tillräckligt att konstatera att det förefaller finnas grund att förhålla sig skeptisk till relevansen av domstolens praxis som uteslutande grundar sig på artikel 21 FEUF, vilket kommissionen gett smakprov på (se punkt 75 ovan), med tanke på att artikel 21 FEUF togs med i fördragen genom Lissabonfördraget år 2007, långt efter att EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994.[101]

*2. Objektiva skäl*

*a) Förhindrande av straffrihet utgör ett objektivt skäl för inskränkning av friheten att erhålla tjänster*

92. Rätten till fri rörlighet för turisttjänster är objektivt motiverad enligt EES-rätten,[102] precis som enligt artikel 56 FEUF. Kan Kroatien åberopa förhindrande av straffrihet som sakligt skäl för att inskränka I.N:s rätt till fri rörlighet enligt artikel 36 EES genom att frihetsberöva honom för utlämning, medan kroatiska medborgare inte behandlas på samma sätt?

93. Det är endast i detta fall som domen i målet Petruhhin[103] börjar vara relevant för målet vid den nationella domstolen, trots att den tycks ha varit en central del av förfarandet vid kroatiska domstolar och därmed kan ha påverkat innehållet i handlingarna i målet, kanske i överdrivet hög grad.

98 Se punkterna 38, 40, 55, 56, 61 och 75 ovan.

99 Se inledningsvis Eftadomstolens dom av den 26 juli 2016, mål E-28/15, *Jabbi mot norska regeringen*, Efta Ct. Rep. I. N. har inte framställt någon särskild invändning grundad på direktiv 2004/38, såsom ett åsidosättande av en rätt till inresa enligt artikel 5 i detta direktiv, i enlighet med Eftadomstolens dom av den 22 juli 2013, *Wahl* E-15/12, Efta Ct Rep. Under dessa omständigheter kommer jag inte att ta vidare hänsyn till direktiv 2004/38, förutom att notera att det i egenskap av sekundärrättsakt, ska tolkas i enlighet med den primära bestämmelsen, det vill säga artikel 36 EES. Se Eftadomstolens dom av den 23 januari 2012, STX Norway Offshore AS m.fl. mot norska staten, E-2/11, Efta Ct. Rep., punkt 34.

100 Även den nuvarande diskussionen om huruvida medborgarskap kan frikopplas från medlemsstaternas nationalitet kan sättas åt sidan. Se exempelvis Nic Shuibhine, N., ”The Territory of the Union in EU delegation Law: Charting a Route from Parallel to Integrated Narratives” (2019) *Yearbook of European Law* 1.

101 Jag tänker här på den åtskillnad som görs i EES-rätten mellan domstolens avgöranden som meddelats före dagen för EES-avtalet, vilka är tillämpliga på EES-bestämmelser som ”i sak är identiska med motsvarande bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen” (artikel 6 i EES-avtalet), och domstolens domar som meddelats efter dagen för undertecknandet av EES-avtalet. Eftas övervakningsmyndighet och Eftadomstolen är endast skyldiga att ”ta vederbörlig hänsyn till de principer som följer av domstolens relevanta domar” (artikel 3.2 i avtalet mellan Eftastaterna om inrättandet av en övervakningsmyndighet och en domstol (EGT L 1994, 344, s. 3)).

102 Eftadomstolens dom av den 19 april 2016, Holship Norge AS mot Norsk Transportarbeiderforbund, E-14/15, Efta Ct. Rep., punkt 121.

103 Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

94. I domen i målet Petruhhin slog domstolen fast att förhindrande av risken för att en person som har begått ett brott undgår straff i princip ska ”betraktas som ett legitimt mål i unionsrätten”,[104] och detta principiella godkännande av förhindrande av risk för straffrihet som motivering för inskränkning av fri rörlighet har upprepats i de senare domarna i målet Pisciotti[105] och Raugevicius[106].

95. Det kan förefalla som om kravet på enhetlighet mellan EES- och unionsrätten leder till ett positivt svar till myndigheten i Kroatien på frågan om risk för straffrihet ska förhindras genom att I.N. frihetsberövas och utlämnas. Eftersom inskränkningar av fri rörlighet kan grundas på straffrätt skulle det vara ologiskt att förhindra en medlemsstat från att åberopa överväganden som likaledes grundar sig på straffrätt för att motivera sådana inskränkningar.

96. Detta är emellertid en separat fråga, som skiljer sig från frågan huruvida de kroatiska myndigheternas agerande hittills ”kan motiveras av objektiva hänsyn… som är nödvändiga för att skydda de intressen som de avser att säkerställa och endast i den mån dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan”, under alla de omständigheter som är aktuella i målet vid den nationella domstolen”.[107]

*b) Avsaknad av ömsesidigt förtroende inom EES-rätten utgör inget hinder för tillämpningen av Petruhhis-förfarandet*

97. För det första är jag enig med de argument som Norge framförde vid förhandlingen, enligt vilka principen om ömsesidigt förtroende, såsom den har utvecklats inom unionen sedan 2007 års Lissabonfördrag, inte är tillämplig inom EES-rätten. Detta trots att EES-rättsordningen är en rättsordning i sitt eget slag och trots de nära relationerna mellan Efta och medlemsstaterna i unionen som beskrivs av ESA i punkt 44 ovan, och de bestämmelser i EES-avtalet som kommissionen hänvisar till i punkt 76 ovan avseende de privilegierade förbindelserna mellan EES och unionen. Faktum kvarstår att före Lissabonfördraget var ömsesidigt förtroende i relativa termer i sin linda.[108] Såsom Norge påpekar i punkt 59 ovan har artikel 3.2 FEU ingen motsvarighet i EES-avtalet.

98. Jag har emellertid en annan syn än Norge när de hävdar att eftersom domstolen i målet Petruhhin grundade sig på att en europeisk arresteringsorder som alternativ till utlämning i mindre utsträckning inkräktade på den fria rörligheten, avsåg domstolen att slå fast användning av en europeisk arresteringsorder utgör det *enda* godtagbara alternativet som en tilltalad kan åberopa när en medlemsstat åberopar förhindrande av straffrihet som en motiverad inskränkning av den fria rörligheten.

104 Ibidem, punkt 37.

105 Dom av den 10 april 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 47).

106 Dom av den 13 november 2018 (C-247/17, EU:C:2018:898, punkt 32). Domstolen har även varnat för risken för straffrihet vid utarbetandet av sin rättspraxis för inskränkningar av den europeiska arresteringsordern funktion och risken för att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Se dom av den 25 juli 2018, Generalstaatsanwaltschaft (villkor för frihetsberövande i Ungern) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, punkterna 85 och 86).

107 Dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

108 För en översikt, se 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* s. 135.

99. Detta bekräftas av domen i målet Pisciotti, i vilken det, till skillnad från i målet Petruhhin, inte gjordes någon hänvisning till bestämmelserna i rambeslutet om den europeiska arresteringsordern [109] såvitt gäller ömsesidigt samarbete (jämför Norges argument som återges ovan i punkterna 57 och 59). I domen i målet Pisciotti betonades snarare tillgången till en mekanism enligt vilken den tilltalade faktiskt kan lagföras på ett effektivt sätt. Där anförde domstolen följande:

”I det avseendet har domstolen slagit fast att informationsutbyte med den medlemsstat där den berörde är medborgare ska prioriteras, i syfte att i förekommande fall ge myndigheterna i den medlemsstaten möjlighet att utfärda en europeisk arresteringsorder *för lagföring*. När en medlemsstat dit en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, har rest mottar en framställning om utlämning från en stat utanför unionen, med vilket den förstnämnda medlemsstaten har ingått ett avtal om utlämning, är den således skyldig att informera den medlemsstat i vilken den berörda personen är medborgare och att – i förekommande fall – på begäran av den sistnämnda medlemsstaten överlämna vederbörande till den staten i enlighet med bestämmelserna i rambeslut 2002/584, *under förutsättning att den medlemsstaten enligt sin nationella rätt är behörig att lagföra personen för gärningar som begåtts utanför dess territorium* (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 48 och 50).” [110]

100. Jag anser följaktligen att tonvikten i den domen vilade på ett alternativ som gör det möjligt att undvika straffrihet i en omfattning som är identisk med eller liknar utlämning. Jag kommer att undersöka om de åtgärder som vidtagits av Island för närvarande uppfyller detta tröskelvärde genom att besvara de frågor som ställts i punkterna 119– 123 nedan.

*c) Ömsesidigt förtroende och det gemensamma europeiska asylsystemet*

101. Jag medger att Kroatien enligt sitt anslutningsavtal till Europeiska unionen endast delvis deltar i Schengenregelverket (se punkt 15 ovan), [111] medan Kroatien deltar i det gemensamma europeiska asylsystemet. Kroatien deltar fullt ut i Dublin III-förordningen [112] (vilket domstolen tog hänsyn till konsekvenserna av i domen i målet A.S. [113]) och i EurodaC-förordningen [114] och har införlivat och tillämpar regelbundet kvalificeringsdirektivet, [115] förfarandedirektivet [116] och mottagningsdirektivet. [117] Kroatien är därför bundet av artikel 80 FEUF, enligt vilken införlivandet av den gemensamma europeiska asylpolitiken ”ska styras av principen om solidaritet”.

109 Detta gäller i lika hög grad dom av den 13 november 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898), som gällde en begäran från ett tredjeland om verkställighet av ett fängelsestraff mot en EU-medborgare som hade utövat sin rätt till fri rörlighet.

110 Min kursivering. Dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 51).

111 Detta kan komma att ändras inom kort. Se kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om kontrollen av Kroatiens fullständiga tillämpning av Schengenregelverket, COM(2019) 497 final.

112 Fotnot 5 ovan.

113 Dom av den 26 juli 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585).

114 Fotnot 7 ovan.

115 Fotnot 7 ovan.

116 Fotnot 7 ovan.

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

102. De breda parametrarna som ligger till grund för deltagande i Dublin III, både för medlemsstaterna *och* för Schengenassocierade stater såsom Island, prövades av generaladvokaten Sharpston i hennes förslag till avgörande i målen A.S. och Jafari.[118] Hon gjorde följande observation:

”CEAS kom till i ett sammanhang när det var rimligt att anta att *alla* deltagande stater *oavsett om de var medlemsstater eller tredjeländer* respekterade grundläggande rättigheter, inbegripet rättigheterna grundade på Genèvekonventionen med protokollet från 1967 och på Europakonventionen… och att medlemsstaterna därför kunde ha förtroende för varandra i det avseendet… Det är just på grund av denna princip om ömsesidigt förtroende som unionslagstiftaren antog [Dublin II-förordningen]. Syftet med denna rättsakt var att rationalisera behandlingen av asylansökningar och att förhindra flaskhalsar i systemet på grund av att medlemsstaternas myndigheter är skyldiga att pröva flera ansökningar från samma sökande, att öka rättssäkerheten vid fastställandet av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan samt att härigenom undvika ’forum shopping’ … Det övergripande syftet är att påskynda behandlingen av ansökningarna, vilket ligger såväl i de asylsökandes som i de deltagande medlemsstaternas intresse. … Detta följer nämligen av själva syftet med unionen och med genomförandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och i synnerhet CEAS grundat på ömsesidigt förtroende och en presumtion för att andra medlemsstater iakttar den europeiska unionsrätten och i synnerhet de grundläggande rättigheterna …”[119]

103. När det gäller Island ingick dåvarande Europeiska gemenskapen ett avtal år 2001 med Norge och Island om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som ska ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i Island eller Norge.[120] Som en konsekvens deltar Island, såsom påpekas av Kroatien i punkt 68 ovan, fullt ut i Dublin III och Eurodac[121] och i Europeiska stödkontoret för asylfrågor genom internationellt avtal, medan ESA även gjorde gällande i punkt 47 ovan att det hänvisas till artikel 15 i kvalificeringsdirektivet i isländsk lag.

104. Dessa faktorer i kombination med Islands bredare deltagande i Schengenregelverket i egenskap av Schengenassocierad stat[122] innebär att Kroatien och Island är bundna av en skyldighet att iaktta ömsesidigt förtroende med avseende på beslut fattade inom tillämpningsområdet för den gemensamma europeiska asylpolitiken och i synnerhet Dublin III-förordningen.

105. Det ska understrykas att ömsesidigt förtroende i domstolens rättspraxis inte inskränker sig till förtroende när det gäller asylsökandes grundläggande rättigheter och en korrekt tillämpning av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning.[123] Det omfattar unionslagstiftningen mer allmänt,[124] vilket förutsätter att Dublin III-förordningen har tillämpats korrekt i Island eller, såsom ESA har gjort gällande (punkt 47 ovan), att det måste finnas en presumtion att Islands beslut om asyl var sunt, eftersom Island ansåg sig vara den ansvariga deltagande staten enligt kapitel III i Dublinförordningen och faktiskt försvarade beslutet vid förhandlingen (se punkt 51 ovan). Detta

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

119 Min kursivering. Ibidem. punkt 123. Generaladvokaten hänvisade till skälen 2, 3, 19 och 39 i Dublin III-förordningen och till dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865), dom av den 6 juni 2013, MA m.fl. (C-648/11, EU:C:2013:367), och dom av den 10 december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813). Den internt citerade texten är från domen i målet Abdullah, punkt 53.

120 Rådets beslut 2001/258/EG (EGT L 93, 2001, s. 38). Se även artikel 1 i avtalet som det hänvisas till i fotnot 6 ovan.

121 Fotnoterna 6 och 7 ovan.

122 Detta föreskrivs i princip i Schengenavtalet, fotnot 4 ovan, och inkluderar exempelvis Schengenavtalet av den 14 juni 1985, fotnot 21 ovan och med vissa undantag den konvention som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg och Konungariket Nederländerna, genom vilken Schengenavtalet av den 14 juni 1985 genomfördes, fotnot 16 ovan, rådets förordning (EG) nr 574/1999 av den 12 mars 1999 om fastställande av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser (EGT L 72, 1999, s. 2). (nu Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 av den 14 november 2018 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav). (EUT L 303, 2018, s. 39), rådets förordning (EG) nr 1683/95 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar (EGT L 164, 1995, s. 1).

123 Fotnot 10 ovan. Se allmänt Lawunmi, D., ”*The Dublin Regulation and the Charter: an impetus for change*” i Peers, S., m.fl. (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary* Second Edition, Hart Publishing, 2020 (kommande).

124 Se exempelvis dom av den 19 mars 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 81).

synsätt är även förenligt med prioriteringarna och de organisatoriska kraven i Dublin III, såsom generaladvokaten Sharpston har förklarat i sitt förslag till avgörande som citeras i punkt 102 ovan (rationalisera behandlingen av asylansökningar, undvika blockering, främja rättssäkerheten, förebyggande av forum shopping).

106. Domstolen har nämligen hittills endast begränsat kravet på ömsesidigt förtroende inom ramen för Dublin III-förordningen för att säkerställa asylsökandes grundläggande rättigheter.[125] Det skulle vara orimligt om det ömsesidiga förtroendet skulle kunna reduceras med avseende på Dublin III på ett sådant sätt att de omintetgjordes.

107. Detta innebär att det är med rätta som Kroatien i punkt 68 ovan hävdar att det måste godtas att Island respekterar unionens bestämmelser om asyl och internationellt skydd och att alla samarbetsmekanismer mellan de två staterna är tillämpliga på I.N:s fall.[126] Ömsesidigt förtroende inom ramen för det gemensamma europeiska asylsystemet är den typ av ömsesidigt förtroende som ska beaktas vid bedömningen i förhållande till *Petruhhin*-principerna av Kroatiens svar på de förfrågningar Island hittills har gjort, snarare än ömsesidigt förtroende inom ramen för det straffrättsliga samarbetet enligt unionsrätten, eller utvidgning och utveckling av de regler om tro och heder som ingår i EES-avtalet. Enligt sjätte skälet i Protokoll (Nr 19) om Schengenregelverket,[127] behöver ”särskilda förbindelser” behållas med Island och Norge.

108. Till detta kommer att det ömsesidiga förtroende som Kroatien är skyldigt att visa Island inte på något sätt påverkas av att I.N. har förvärvat isländskt medborgarskap. För det första förblev de handlingar som utfärdats av Island, genom vilka I.N. beviljades flyktingstatus, giltiga när han passerade den kroatiska gränsen. För det andra var det förbjudet för I.N. att ansöka om asyl både enligt kroatisk lag (se punkterna 35 och 67 ovan) och enligt Dublin III-förordningen,[128] eftersom han redan hade beviljats asyl i en stat som deltar i denna förordning. För det tredje var beviljandet av asyl i Island fortfarande relevant för att skydda I.N. från de handlingar som utgör hinder enligt Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning[129] och för att undvika forum shopping, ett av huvudsyftena med Dublin III.[130] För det fjärde hade I.N:s flyktingstatus inte återkallats genom något av de förfaranden som föreskrivs för detta ändamål i unionsrätten.[131]

109. Jag medger att artikel 1 c i Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning i punkt (3) tar upp förvärv av ”ett nytt medborgarskap och åtnjuter skydd i det land där han eller hon har nytt medborgarskap” bland grunderna för återkallande av flyktingstatus. Med tanke på syftet med konventionen kan emellertid upphörande genom förvärv av ett medborgarskap endast gälla ”när grunden för beviljande av flyktingstatus inte längre föreligger och skyddet således inte längre är nödvändigt eller berättigat”.[132] Såsom framgår av målet vid den nationella domstolen innebär de särdrag som kännetecknar förvaltningen av det gemensamma europeiska asylsystemet att flyktingstatus kan fortsätta att vara ”nödvändig” för att garantera skydd, även efter det att ett nytt medborgarskap har förvärvats. Det är mot denna bakgrund som artikel 1 c i Genèvekonventionen

125 Se domstolens avgörande i dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865) och samspelet med Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S.S mot Belgien och Grekland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. Se nyligen dom av den 19 mars 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218).

126 Det verkar korrekt såsom Kroatien säger att landet är bundet av bestämmelserna i kapitel II om inbördes rättshjälp i brottmål i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, fotnot 16 ovan, åtminstone delvis. Se Bilaga II I Akt om villkoren för Republiken Kroatiens anslutning, fotnot 20 ovan. Island är bundet av Kapitel II om inbördes rättshjälp i brottmål i samma konvention enligt del I, Bilaga A, i Schengenavtalet, fotnot 3 ovan.

127 Se fotnot 17 ovan.

128 Enligt artikel 3.1 i Dublin III-förordningen, fotnot 5 ovan, ska asylansökan ”prövas av en enda medlemsstat”.

129 Fotnot 10 ovan. I enlighet med skäl 3 i Dublin III utgör denna konvention en källa för tolkning av Dublin III.

130 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet A.S. i punkt 102 ovan.

131 Se förfarandedirektivet, fotnot 7 ovan.

132 Kapferer, S. ”Cancellation of Refugee Status” *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR PPLA/2003/02, mars 2003, s. 36 och 37.

angående flyktingars rättsliga ställning i punkt (3) ska läsas och som utgör hinder för en bokstavstolkning av denna. I inledningen till konventionen anges det att ”Förenta nationerna vid upprepade tillfällen har visat sin djupa oro för flyktingar och försökt garantera flyktingar *största möjliga utövande* av dessa grundläggande fri- och rättigheter”.[133]

110. Slutligen kunde inget strida mer mot I.N:s grundläggande rättigheter än att återkalla det skydd han åtnjuter genom Islands tillämpning av Dublin III-förordningen på grund av hans förvärv av isländskt medborgarskap.

*d) Relevanta normer som skyddar I.N:s grundläggande rättigheter*

111. När det gäller de grundläggande rättigheterna är I.N:s mål att undvika att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och en orättvis rättegång. Med avseende på båda dessa mål behandlas I.N. annorlunda än en kroatisk medborgare på grund av förbudet i den kroatiska konstitutionen mot utlämning av landets egna medborgare.

112. I detta skede kan det vara lämpligt att påpeka att målet vid den nationella domstolen utgör ett exempel på *överlappning* av de koncentriska cirklar av synergier som omger den aktuella serien av internationella organisationer, eftersom de materiella rättigheter som ska prövas skyddas på motsvarande sätt i alla de tre rättsliga instrumenten, även om dessa i övrigt skulle kunna anses konkurrera med varandra, det vill säga Europakonventionen, stadgan och EES-avtalet. Förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling ingår i det gemensamma europeiska konstitutionella arvet.

113. Det måste medges att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har påpekat att ”[ä]ven om Eftadomstolen har funnit att bestämmelserna i EES-avtalet” ska tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna ”för att stärka överensstämmelsen mellan EES-rätten och unionsrätten (se, bland annat, Eftadomstolens dom i det ovannämnda målet E-28/15, Yankuba Jabbi [2016], punkt 81), omfattar EES-avtalet inte Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och inte heller någon hänvisning till andra instrument med samma verkan, såsom konventionen.”[134]

114. I det nationella målet spelar detta helt enkelt ingen roll, eftersom skyldigheten för domstolar i konventionsstater att utreda risken för att utsättas för omänsklig och förnedrande behandling innan utlämning fastställs i Europadomstolens rättspraxis angående r artikel 3 i Europakonventionen.[135] Övergången till unionsrätten och stadgan har sin grund i att domstolen har fastställt att ”[f]örbudet mot omänsklig och förnedrande behandling i artikel 4 i stadgan motsvarar nämligen förbudet i artikel 3 i Europakonventionen och enligt artikel 52.3 i stadgan ska det i detta avseende ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen”.[136] Nivån på skyddet av den enskildes grundläggande rättigheter kan höjas genom ett utökat tillämpningsområde för stadgan (kanske exempelvis med avseende på skyddet för rätten till egendom enligt stadgan, som återspeglas i artikel 17 i stadgan och den uttryckliga hänvisningen däri till immateriella rättigheter), men en situation av det slaget uppkommer inte i de nationella förhandlingarna.

133 Min kursivering. Fotnot 10 ovan. Se även dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus), C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkterna 78 och 81) beträffande Genevekonventionens ställning i unionsrätten. I punkt 108 slog domstolen fast att EU-rättslig sekundärrätt på intet sätt kan tolkas på så sätt att det skulle uppmuntra medlemsstaterna att ”undandra sig sina internationella skyldigheter enligt Genèvekonventionen genom att begränsa de rättigheter” som dessa personer tilldelas enligt denna konvention.

134 Andra avdelningens beslut av den 5 november 2019, Konkurrenten. NO A.S. mot Norge, ansökan nr 47341/15, punkt 43.

135 Se till exempel Europadomstolens dom av den 19 november 2019, TK och SR mot Ryssland, (ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD002849215, punkterna 78 och 91–96.

136 Domstolens dom av den 16 februari 2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 67).

115. Övergången till EES-rätten utgörs av det faktum att Europakonventionen sedan länge är en viktig källa till EES-rätten, eftersom det i skäl 1 anges att EES ska konstrueras ”på grundval av freden, demokratin och de mänskliga rättigheterna”, vilket även omfattar att de avtalsslutande parterna till EES-avtalet är bundna av de grundläggande rättigheterna när de avviker från EES-rätten. [137]

116. Såväl i unionsrätten som i Europakonventionen är förbudet mot utlämning till förhållanden som innebär omänsklig eller förnedrande behandling tillämpligt på alla, oavsett nationalitet. Detta återspeglas av ordet ”Ingen” i artikel 19.2 i stadgan, och denna bestämmelse inför i unionsrätten de principer som utvecklas av domstolen för mänskliga rättigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen. [138] Att I.N. inte är EU-medborgare saknar relevans för utövandet av denna materiella rättighet på grund av den breda personkrets som omfattas av dess tillämpningsområde. Artikel 19.2 ska tillämpas oberoende av såväl diskriminering som unionsmedborgarskap. [139]

117. När det gäller förbudet mot utlämning till en orättvis rättegång i strid med artikel 47 i stadgan på grund av systematiska brister, har domstolen hittills endast erkänt detta i ett inomeuropeiskt sammanhang och då endast enligt den europeiska arresteringsordern. [140] Såsom jag påpekade i mitt förslag till avgörande i Minister for Justice and Equality [141] förbjuder Europadomstolen konventionsstaterna att utvisa en person som löper verklig risk att i destinationslandet utsättas för en uppenbar rättsvägran i strid med artikel 6 i Europakonventionen. [142] Jag anser därför att det materiella tillämpningsområdet för artikel 47 i stadgan i lika måtto omfattar situationen då någon, oberoende av nationalitet, [143] utsätts för en sådan rättsvägran i ett tredjeland under förutsättning att dennes situation faller inom tillämpningsområdet för stadgan. Det beror på att artikel 52.3 i stadgan, i vilken det föreskrivs att de rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheterna i Europakonventionen ska tolkas på samma sätt, vilket ger unionen ett utrymme för skönsmässig bedömning att säkerställa en högre skyddsnivå. Om artikel 6 i Europakonventionen förbjuder utvisning när en person riskerar att utsättas för en uppenbar rättsvägran (déni de justice) måste med andra ord detsamma gälla även artikel 47 i stadgan.

118. I.N:s situation omfattas av stadgans tillämpningsområde på två sätt. För det första ska enligt såväl EES-rätten som unionsrätten på området grundläggande rättigheter de grundläggande rättigheterna iakttas när undantag görs från den fria rörligheten. [144] För det andra, eftersom den hänskjutande domstolen är skyldig att respektera det ömsesidiga förtroende som föreskrivs i Dublin II-förordningen, ska vidare samtliga relevanta bestämmelser i Dublin III-förordningen, såsom artikel 3.1 och det (underförstådda) förbudet mot flera asylansökningar tolkas och tillämpas på ett sätt som är förenligt med stadgan. [145]

137 Eftadomstolens dom av den 19 april 2016, E-14/15, Holship Norge AS mot Norsk Transportarbeiderforbund, Efta Ct. Rep., punkt 123.

138 Se förklaringarna till artikel 19.2 i stadgan (EUT C 303,2007, s. 17).

139 Beslut av den 6 september 2017 Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633). I själva beslutsdelen hänvisas det här till medborgarskap, vilket däremot inte är fallet i de punkter vari det redogörs för de rättsprinciper som följer av artikel 19.2 i stadgan. Se särskilt punkterna 22, 24 och 26. I punkt 24 hänvisas det till en ”person” snarare än en medborgare. Såvitt gäller ”refoulement” och artikel 19.2 I stadgan, se dom av den 14 maj 2019, M m.fl., (Återkallande av flyktingstatus), C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 95).

140 Dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

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

142 Europadomstolen, dom av den 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada) mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, punkt 258).

143 Jag erinrar om att varken förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 4 EES eller artikel 18 FEUF är begränsade till EES-medborgare respektive unionsmedborgare och att detta inte heller gäller artikel 21 andra stycket i stadgan. All diskriminering är förbjuden genom tillämpningsområdet av respektive rättsakter.

144 Se Eftadomstolens dom av den 19 april 2016, E-14/15, Holship Norge AS mot Norsk Transportarbeiderforbund, Efta Ct. Rep., punkt 123, och dom av den 20 december 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

145 Dom av den 19 mars 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 78). Eftersom I.N. inte är unionsmedborgare och rambeslutet om den europeiska arresteringsordern, fotnot 34 ovan, inte är tillämpligt, kan grunden för tillämpning av stadgan i dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) inte överföras till det nationella målet.

## V. Relevanta faktiska omständigheter och svaren på tolkningsfrågorna

119. Jag har besvarat tolkningsfrågorna på det sätt som beskrivs i punkterna 7–9 i detta förslag till avgörande på grundval av de rättsliga principer som anges i del IV och följande viktiga faktiska omständigheter.

120. Formuleringen i fråga 2 ger vid handen att Island har begärt att I.N. ska återlämnas ”i syfte att genomföra det förfarande för vilket utlämning begärs”. I svaren på frågor till Island vid förhandlingen preciserades emellertid att det meddelande som utfärdades av Islands ambassad i Berlin den 24 juli 2019 inte innehöll någon sådan begäran (punkt 53 ovan). Dessutom uppgav Islands ombud vid förhandlingen att Kroatien var skyldigt att lämna ut handlingar till Island för att de skulle kunna överföras till den oberoende åklagaren på Island, som därefter ska besluta om huruvida I.N. ska lagfaras i Island (punkt 50 ovan). Det finns emellertid inte något i handlingarna i målet som exakt visar när och om Island verkligen har framställt en sådan begäran till Kroatien.

121. Inte heller finns det någon uppgift om huruvida tvisten mellan Kroatien och Island har hänskjutits den gemensamma kommitté som inrättas genom artikel 3 i Avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Island och Konungariket Norge om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som skall ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i en medlemsstat eller i Island eller Norge. [146]

122. Enligt min mening vore det därför överilat om domstolen skulle besvara fråga 2 jakande och förplikta Kroatien att vidta aktiva åtgärder för att försätta I.N. på fri fot på grundval av avtalet om överlämnandeförfarandet. [147] Om Island utfärdar en arresteringsorder [148] ankommer det på en kroatisk domstol att på grundval av alla relevanta omständigheter bedöma huruvida det Island föreslår innebär en garanti för att straffrihet undviks på ett sätt som kan likställas med utlämning, vilket är grundstenen i domen i målet Petruhhin (punkterna 99 och 100 ovan). Under dessa omständigheter begränsar jag mina synpunkter med avseende på avtalet om överlämnandeförfarandet till att hävda att en sådan garanti a priori har givits och att, i motsats till vad Norge har anfört (punkterna 57–59 ovan), denna inte försvagas av att det saknas en uttrycklig hänvisning till ömsesidigt förtroende, eftersom stringensen i de rutiner som upprättas genom avtalet om överlämnandeförfarandet fastställs mer än väl genom andra bestämmelser. [149]

123. Samtidigt tillåter mitt svar på fråga nr 2 inte på något sätt de kroatiska domstolarna att agera i strid med Islands asylbeslut avseende I.N. av den 11 juni 2015 (även om de kroatiska domstolarnas bedömning av förhållandena i Ryssland kommer att göras mot bakgrund av aktuella omständigheter snarare än de omständigheter som rådde år 2015) på grund av den skyldighet till ömsesidigt förtroende mellan Island och Kroatien som följer av deras deltagande i det gemensamma europeiska asylsystemet och mera specifikt i Dublin III. [150]

146 Fotnot 6 ovan. Se analogt dom av den 16 januari 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8). Artikel 3 i Schengenavtalet, fotnot 4 ovan. Även den gemensamma kommitté som inrättas härigenom kan vara relevant.

147 Fotnot 8 ovan.

148 Se dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 55). I den domen fann domstolen det förhållandet att medlemsstatens myndigheter inte utfärdat en arresteringsorder vara av stor betydelse.

149 Till exempel första, tredje och åttonde skälen, artikel 1 och de begränsade skälen för att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4 samt likheten med den europeiska arresteringsordern. Se avtalet om överlämnandeförfarandet, fotnot 8 ovan.

150 Se fotnot 6 ovan.

## VI. Slutsats

124. Jag föreslår följaktligen att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som hänskjutits av Högsta domstolen i Kroatien på följande sätt:

”1. Under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet ska artiklarna 4 och 36 EES tolkas så, att en medlemsstat i Europeiska unionen som beslutar om utlämning till ett tredjeland av en medborgare i en stat som inte är medlemsstat i Europeiska unionen, men som är medborgare i en Schengenassocierad stat, är skyldig att underrätta denna Schengenassocierade stat om begäran om utlämning. Nämnda medlemsstat är dessutom skyldig att till den Schengenassocierade staten översända allt material som den förfogar över som kan hjälpa den Schengenassocierade staten att avgöra huruvida den berörda medborgaren ska lagföras och begäras överlämnad. Vidare utgör den skyldighet att iaktta ömsesidigt förtroende som ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet, inklusive Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, hinder för att myndigheterna i medlemsstaten, inbegripet dess domstolar, handlar på ett sätt som inte är förenligt med ett asylbeslut som meddelades innan personen förvärvade medborgarskap i den Schengenassocierade staten. Detta gäller vid bedömningen av risken för att medborgaren i den Schengenassocierade staten ska utsättas för omänsklig och förnedrande behandling och uppenbar rättsvägran (déni de justice), vid tidpunkten för förfarandet i medlemsstaten, om vederbörande utlämnas till ett tredjeland.

2. I en situation där den Schengenassocierade staten ännu inte har utfärdat begäran om utlämning är medlemsstaten inte skyldig att aktivt överlämna medborgaren i den Schengenassocierade staten enligt avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge. Om en begäran om utlämning framställs, åligger det domstolarna i medlemsstaten att avgöra huruvida begäran under alla omständigheter ger garantier mot straffrihet som motsvarar utlämning till tredjeland, samtidigt som de förblir skyldiga att handla i enlighet med den Schengenassocierade statens beviljande av asyl.”