



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 2 april 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – EES-avtalet – Icke-diskriminering – Artikel 36 – Frihet att tillhandahålla tjänster – Tillämpningsområde – Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket – Avtal om förfarande för överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge – Utlämning av en isländsk medborgare till ett tredjeland – Skydd mot utlämning av en medlemsstats medborgare – Motsvarande skydd föreligger inte för medborgare i en annan stat – Isländsk medborgare som beviljats asyl enligt nationell rätt innan vederbörande förvärvade isländskt medborgarskap – Inskränkning av den fria rörligheten – Rättfärdigandegrund som avser att förhindra att personer som har begått brott undgår straff – Proportionalitet – Kontroll av de garantier som föreskrivs i artikel 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I mål C-897/19 PPU,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Vrhovni sud (Högsta domstolen, Kroatien) genom beslut av den 28 november 2019, som inkom till domstolen den 5 december 2019, i brottmålet mot

I.N.,

ytterligare deltagare i rättegången:

Ruska Federacija,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadžiev, A. Prechal, M. Vilaras (referent), M. Safjan, S. Rodin, och I. Jarukaitis samt domarna L. Bay Larsen, T. von Danwitz, D. Šváby, K. Jürimäe och N. Piçarra,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 31 januari 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– I.N., genom D. Perković och S. Večerina, odvetnici,

* Rättegångsspråk: kroatiska.

- Ruska Federacija, genom S. Ljubičić, i egenskap av ombud,
- Kroatiens regering, genom G. Vidović Mesarek, i egenskap av ombud,
- Irland, genom G. Hodge, i egenskap av ombud, biträdd av M. Gray, QC,
- Greklands regering, genom S. Charitaki och A. Magrippi, båda i egenskap av ombud,
- Islands regering, genom J.B. Bjarnadóttir och H.S. Ingimundardóttir, båda i egenskap av ombud, biträdda av T. Fuchs, Rechtsanwalt,
- Norges regering, genom P. Wennerås och K. Isaksen, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom S. Grünheid, M. Wilderspin och M. Mataija, samtliga i egenskap av ombud,
- Eftas övervakningsmyndighet, genom C. Zatschler, C. Howdle och I.Ó. Vilhjálmssdóttir, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 27 februari 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 18 FEUF och avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om förfarande för överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge (EUT L 292, 2006, s. 2), godkänt av unionen genom artikel 1 i rådets beslut 2014/835/EU av den 27 november 2014 om ingående av avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om förfarande för överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge (EUT L 343, 2014, s. 1), och som trädde i kraft den 1 november 2019 (nedan kallat avtalet om förfarandet för överlämnande).
- 2 Begäran har framställts inom ramen för en begäran om utlämning som ryska myndigheter har tillställt kroatiska myndigheter rörande I.N., rysk och isländsk medborgare, med anledning av flera brott i form av passiv korruption.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

EES-avtalet

- 3 I andra skälet i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, av den 2 maj 1994 (EUT L 1, 1994, s. 3; nedan kallat EES-avtalet) bekräftade de avtalsslutande parterna på nytt ”den höga prioritet som givits åt det privilegierade förhållandet mellan [Europeiska unionen], dess medlemsstater och [staterna i Europeiska frihandelsammanslutningen (Efta)] ...”.

4 Enligt artikel 1.1 i EES-avtalet har detta avtal till 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, härafter kallat EES.

5 I artikel 3 i EES-avtalet föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna skall vidta alla allmänna eller särskilda åtgärder som lämpar sig för att säkerställa att åliggandena i detta avtal fullgörs.

Parterna skall avhålla sig från alla åtgärder som kan äventyra att avtalets mål uppnås.

De skall dessutom underlätta samarbetet inom ramen för detta avtal.”

6 I artikel 4 i 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.”

7 I artikel 6 i EES-avtalet föreskrivs följande:

”Utan att föregripa en framtida utveckling av rättspraxis skall bestämmelserna i detta avtal, i den mån de i sak är identiska med motsvarande bestämmelser i [FEU-fördraget], och i Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen samt med rättsakter som antagits med tillämpning av dessa två fördrag, vid genomförande och tillämpning tolkas i enlighet med relevanta avgöranden av Europeiska gemenskapernas domstol som meddelats före dagen för undertecknandet av detta avtal.”

8 I artikel 36 i EES-avtalet föreskrivs följande:

”1. Inom ramen för bestämmelserna i detta avtal får det inte finnas några inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom de avtalsslutande parternas territorier för medborgare i [Europeiska unionens]medlemsstater och EFTAstater som har etablerat sig i en annan ...medlemsstat i [Europeiska unionen] eller EFTAstat än mottagaren av tjänsten.

...”

Avtalet av den 18 maj 1999

9 Artikel 2 i avtal mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, av den 18 maj 1999 (EGT L 176, 1999, s. 36) (nedan kallat avtalet a den 18 maj 1999) har följande lydelse:

”1. De bestämmelser i Schengenregelverket som anges i bilaga A till detta avtal, så som de gäller för de av Europeiska unionens medlemsstater ... som deltar i det närmare samarbete som Schengenprotokollet tillåter, skall genomföras och tillämpas av [Republiken Island och Konungariket Norge].

2. Bestämmelserna i Europeiska gemenskapens rättsakter enligt bilaga B till detta avtal skall genomföras och tillämpas av [Republiken Island och Konungariket Norge] i den mån de har ersatt motsvarande bestämmelser i den konvention som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 om tillämpning av avtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna eller antagits i enlighet med denna konvention.

3. De rättsakter och åtgärder som Europeiska unionen vidtagit för att ändra eller bygga vidare på de bestämmelser som avses i bilagorna A och B, på vilka förfarandena i detta avtal har tillämpats, skall också godtas, genomföras och tillämpas av [Republiken Island och Konungariket Norge] utan att artikel 8 åsidosätts.

10 I artikel 7 i avtalet av den 18 maj 1999 anges följande:

”De avtalsslutande parterna är eniga om att en lämplig överenskommelse bör ingås om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som skall ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i någon av medlemsstaterna eller i Island eller Norge. ...”

Avtalet om förfarandet för överlämnande

11 I inledningen till avtalet om förfarandet för överlämnande anges följande:

”EUROPEISKA UNIONEN

å ena sidan, och

REPUBLIKEN ISLAND

och

KONUNGARIKET NORGE

å andra sidan,

(nedan kallade ’de avtalsslutande parterna’),

SOM ÖNSKAR förbättra det straffrättsliga samarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om skydd av individens frihet,

SOM ANSER att de nuvarande förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna kräver ett nära samarbete i kampen mot brottslighet,

SOM UTTRYCKER sitt ömsesidiga förtroende för varandras rättssystemers uppbyggnad och funktion och för alla avtalsslutande parters förmåga att garantera en opartisk rättegång,

...”

12 Artikel 1 i det nämnda avtalet har följande lydelse:

”1. De avtalsslutande parterna åtar sig att i enlighet med bestämmelserna i detta avtal förbättra överlämnandet av personer för lagföring eller verkställighet av en dom mellan, å ena sidan, medlemsstaterna och, å andra sidan, Konungariket Norge och Republiken Island, och som miniminormer beakta bestämmelserna i konventionen av den 27 september 1996 om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater.

2. De avtalsslutande parterna åtar sig att i enlighet med bestämmelserna i detta avtal se till att systemet för utlämning mellan, å ena sidan, medlemsstaterna och, å andra sidan, Konungariket Norge och Republiken Island, skall grunda sig på en mekanism för överlämnande på grundval av en arresteringsorder enligt villkoren i detta avtal.

3. Detta avtal skall inte påverka skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i Europeiska konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna [undertecknad i Rom den 4 november 1950] eller, i fråga om en rättslig myndighet i en medlemsstat, principerna i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen.

4. Inget i detta avtal skall tolkas som ett förbud att vägra överlämna en person som är föremål för en arresteringsorder enligt detta avtal, om det finns objektiva skäl att tro att arresteringsordern har utfärdats för att lagföra eller straffa en person på grund av dennes kön, ras, religion, etniska ursprung, nationalitet, språk, politiska uppfattning eller sexuella läggning, eller att denna persons ställning kan skadas av något av dessa skäl.”

Kroatisk rätt

13 Artikel 9 i Kroatiens konstitution (*Narodne novine*, br 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 och 5/2014) har följande lydelse:

”...

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.”

14 Artikel 1 i zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (lagen om internationellt rättsligt samarbete i brottmål, *Narodne novine*, br. 178/2004) (nedan kallad ZOMPO) har följande lydelse:

”1) Denna lag reglerar internationellt rättsligt samarbete i brottmål (nedan kallat internationellt rättsligt samarbete) såvida inte annat föreskrivs i ett internationellt fördrag.

...”

15 I artikel 12 ZOMPO föreskrivs följande:

”1) Den behöriga nationella myndigheten får avslå begäran om internationellt rättsligt samarbete i följande fall:

1 Begäran gäller en gärning som kan anses som ett politiskt brott eller som en gärning med koppling till ett sådant brott.

2. Begäran gäller skattebrott.

3. Bifallande av begäran skulle kunna leda till att Republiken Kroatien suveränitet, säkerhet, rättsordning eller andra väsentliga intressen åsidosätts.

4. Det kan rimligen förutsättas att den person som begäran om utlämning avser – om han eller hon utlämnas – skulle komma att lagföras eller straffas på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss socialgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning eller att vederbörandes situation skulle försvåras på grund av något av dessa skäl.

5. Det rör sig om en mindre förseelse.

...”

16 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 (Högsta domstolen, Republiken Kroatien) som, efter att ha inhämtat yttrande från behörig allmän åklagare, fastställer, upphäver eller ändrar beslutet.

2) När beslutet att avslå en begäran om utlämning har vunnit laga kraft ska det översändas till justitieministeriet som delger den begärande staten det.”

17 I artikel 56 ZOMPO föreskrivs följande:

”1) När den avdelning inom den behöriga domstolen som prövar ärendet finner att de lagstadgade villkoren för utlämning är uppfyllda ska den avgöra ärendet genom beslut.

2) Beslutet får överklagas inom en frist på 3 dagar. Vrhovni sud (Högsta domstolen, Republiken Kroatien) är behörig att pröva ett sådant överklagande.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Den 20 maj 2015 utfärdade Interpols kontor i Moskva (Ryssland) en internationell efterlysning efter I.N., som vid den tidpunkten endast hade ryskt medborgarskap, i syfte att han skulle anhållas för att lagföras på grund av passiv korruption.

19 Den 30 juni 2019 anlände I.N. till en gränspassage mellan Slovenien och Kroatien för att resa in i sistnämnda stat. Han var passagerare ombord på en buss och innehade en isländsk resehandling för flyktingar. Med stöd av den i föregående punkt nämnda internationella efterlysningen anhölls han, vilket medförde att ett beslutsförfarande inleddes med stöd av ZOMPO angående frågan om eventuell utlämning av honom till Ryssland.

20 Den 1 juli 2019 förhöordes I.N. av en undersökningsdomare vid Županijski sud u Zagrebu (Distriktsdomstolen i Zagreb, Kroatien). I.N. förklarade att han motsatte sig utlämning till Ryssland och angav vidare att han hade såväl ryskt som isländskt medborgarskap. I ett meddelande från Islands ambassad till Županijski sud u Zagrebu (Distriktsdomstolen i Zagreb), som översändes via Republiken Kroatien ministerium för utrikes och europeiska frågor, bekräftades att I.N. sedan den 19 juni 2019 är isländsk medborgare och har permanent hemvist i Island. I meddelandet angavs också att den isländska regeringen önskade att I.N. garanteras en säker återresa till Island så snart som möjligt.

- 21 Den 6 augusti 2019 erhöll Županijski sud u Zagrebu (Distriktsdomstolen i Zagreb) en begäran från Ryska federationens allmänna åklagarmyndighet om utlämning av I.N. till detta tredjeland enligt bestämmelserna i europeiska utlämningskonventionen, undertecknad i Paris den 13 december 1957. I.N. begärdes utlämnad med anledning av lagföring på flera åtalpunkter för passiv korruption. Det anges i denna begäran att Ryska federationens allmänna åklagarmyndighet garanterar att begäran om utlämning inte syftar till att lagföra I.N. 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.
- 22 I beslut av den 5 september 2019 fastställde Županijski sud Zagrebu (Distriktsdomstolen i Zagreb) att de rättsliga kriterier som stadgas i ZOMPO för att utlämna I.N. i syfte att denne ska lagföras var uppfyllda.
- 23 Den 30 september 2019 överklagade I.N. beslutet till den hänskjutande domstolen. I.N. gjorde gällande att det föreligger en konkret, allvarlig och rimligen förutsebar risk för att han, om han utlämnas till Ryssland, ska utsättas för tortyr och grym och omänsklig behandling. I överklagan betonade han att han beviljats flyktingstatus i Island just på grund av den lagföring han var utsatt för i Ryssland och att Županijski sud u Zagrebu (Distriktsdomstolen i Zagreb), genom beslutet av den 5 september 2019, i praktiken har åsidosatt det internationella skydd han beviljats i Island. Vidare angav han att han har isländskt medborgarskap och hävdade att Županijski sud u Zagrebu (Distriktsdomstolen i Zagreb) har åsidosatt domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).
- 24 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den i enlighet med sin rättspraxis kommer att pröva om det föreligger en konkret risk för att I.N., för det fall han utlämnas, kommer att utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig behandling eller bestraffning. Innan nämnda domstol i förekommande fall gör en sådan prövning, önskar den veta om det finns anledning att informera Republiken Island, som I.N. är medborgare i, 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 straffrihet.
- 25 Den hänskjutande domstolen preciserar inledningsvis att Republiken Kroatien inte lämnar ut sina egna medborgare till Ryssland och inte heller har ingått något bilateralt utlämningsavtal med nämnda stat som föreskriver en sådan skyldighet.
- 26 Vidare har samma domstol erinrat om de slutsatser som kan dras av domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), och därefter påpekat att även om I.N. – till skillnad från den person som berördes av den domen – inte är unionsmedborgare är han inte desto mindre medborgare i Republiken Island till vilken unionen har särskilda band.
- 27 Den hänskjutande domstolen erinrar i detta avseende om att enligt artikel 2 i protokoll nr 19 om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar (EUT C 83, 2010, s. 290), bilagt till Lissabonfördraget, är Schengenregelverket tillämpligt på de medlemsstater som anges i artikel 1 i protokollet. Vidare påpekas att rådet med stöd av artikel 6 i det aktuella protokollet har ingått avtalet av den 18 maj 1999 med Republiken Island och Konungariket Norge enligt vilket dessa båda stater ska genomföra Schengenregelverkets bestämmelser. I.N. har använt sig av sin rätt till fri rörlighet inom de medlemsstater som ingår i Schengenområdet och anhölls i samband med att han reste in på Republiken Kroatiens territorium från en annan medlemsstat, nämligen Republiken Slovenien.
- 28 Eftersom avtalet om förfarandet för överlämnande trätt i kraft den 1 november 2019 har det relevans för förevarande mål.

- 29 Mot bakgrund av samtliga ovannämnda omständigheter finner den hänskjutande domstolen det oklart huruvida artikel 18 FEUF ska tolkas så att en medlemsstat såsom Republiken Kroatien, vilken ska avgöra en begäran om utlämning till ett tredjeland av en medborgare i en stat som inte är medlem i unionen men som ingår i Schengenområdet, är skyldig att – innan den fattar beslut angående utlämningen – informera sistnämnda stat om nämnda begäran om utlämning. Om nämnda stat begär att dess medborgare ska överlämnas dit för att inleda ett sådant förfarande för vilket utlämningen begärs, önskar den hänskjutande domstolen vidare få svar på om den berörda personen ska överlämnas till denna stat i enlighet med avtalet om förfarande för överlämnande.
- 30 Under dessa omständigheter beslutade Vrhovni sud (Högsta domstolen) att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor 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 ... 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 om förfarande för överlämnande]?”

Förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande

- 31 Den hänskjutande domstolen har begärt tillämpning av förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 107 i domstolens rättegångsregler.
- 32 Till stöd för sin begäran har nämnda domstol bland annat anfört att I.N. tillfälligt omhändertagits i avvaktan på utlämning och således i nuläget är frihetsberövad.
- 33 EU-domstolen påpekar inledningsvis att förevarande begäran om förhandsavgörande bland annat gäller tolkningen av avtalet om förfarandet för överlämnande. Beslutet varigenom avtalet godkändes på unionens vägnar antogs med stöd av artikel 82.1 d FEUF, jämförd med artikel 218.6 a FEUF. Avtalet omfattas således av de områden som ingår i avdelning V i den tredje delen av FEU-fördraget avseende ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Förevarande begäran om förhandsavgörande kan således handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.
- 34 Det ska enligt EU-domstolens fasta praxis för det andra beaktas att den berörda personen i det nationella målet för närvarande är frihetsberövad och att frågan om han ska vara fortsatt frihetsberövad är beroende av utgången i det nationella målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 maj 2019, OG och PI (Parquets de Lübeck och de Zwickau), C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punkt 38 och där angiven rättspraxis). Beslutet att tillfälligt omhänderta I.N. i avvaktan på utlämning fattades – enligt de upplysningar som lämnats av den hänskjutande domstolen – inom ramen för det utlämningsförfarande som inletts gentemot honom.
- 35 Under dessa omständigheter beslutade EU-domstolen (fjärde avdelningen), den 16 december 2019, på grundval av referentens förslag och sedan generaladvokaten hörts, att bifalla den hänskjutande domstolens ansökan om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.
- 36 Det beslutades dessutom att målet skulle hänskjutas till domstolens stora avdelning.

Prövning av tolkningsfrågorna

- 37 Det ska inledningsvis erinras om att domstolen i punkt 50 i sin dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) slog fast att artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF ska tolkas så, att när en medlemsstat där en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, befinner sig, tar emot en begäran om utlämning som framställs av ett tredjeland med vilket den förstnämnda medlemsstaten har ingått ett avtal om utlämning, ska den informera den medlemsstat i vilken personen i fråga är medborgare och – i förekommande fall – på begäran av den sistnämnda medlemsstaten överlämna vederbörande till den staten i enlighet med bestämmelserna i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24) (nedan kallat rambeslut 2002/584), under förutsättning att den medlemsstaten enligt nationell rätt är behörig att lagföra personen för de gärningar som begåtts utanför dess territorium.
- 38 Domstolen har i detta avseende i punkt 54 i domen av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222) preciserat att för att säkerställa målet att förhindra att en person undgår straff för de gärningar som läggs honom eller henne till last i framställningen om utlämning, ska den europeiska arresteringsorder som eventuellt utfärdas av en annan medlemsstat än den anmodade medlemsstaten åtminstone avse samma gärningar.
- 39 Den hänskjutande domstolen undrar om den – i det mål som den ska pröva – ska följa den tolkning som EU-domstolen gjorde i sin dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), inte enbart såvitt gäller unionsmedborgare utan även beträffande isländska medborgare.
- 40 Eftersom ”all diskriminering på grund av nationalitet” förbjuds i artikel 18 FEUF, krävs det att personer som befinner sig i en situation som omfattas av fördragets tillämpningsområde behandlas lika (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 29 och där angiven rättspraxis). Denna bestämmelse är såsom domstolen redan preciserat inte tillämplig i fall då medborgare i medlemsstaterna eventuellt särbehandlas i förhållande till medborgare från tredjeland (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze, C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 52, samt yttrande 1/17 (övergripande avtal om ekonomi och handel mellan EU och Kanada) av den 30 april 2019, EU:C:2019:341, punkt 169).
- 41 I artikel 21.1 FEUF föreskrivs att varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Artikel 21 är, såsom följer av artikel 20.1 FEUF, tillämplig på varje person som är medborgare i en medlemsstat. Följaktligen är den inte tillämplig på en tredjelandsmedborgare.
- 42 Rambeslut 2002/584, som bidrog till det resonemang som domstolen erinrat om i punkt 37 ovan, är vidare endast tillämpligt på medlemsstater och inte på tredjeland.
- 43 Enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det dock enligt fast rättspraxis på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen har nämligen till uppgift att tolka alla bestämmelser i unionsrätten som de nationella domstolarna behöver för att avgöra de mål som är anhängiga vid dem, även om dessa bestämmelser inte anges uttryckligen i de frågor som dessa domstolar har ställt (dom av den 8 maj 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 44 Republiken Island har i förevarande fall en privilegierad relation med unionen som går utöver ett ekonomiskt och kommersiellt samarbete. Nämnda stat genomför och tillämpar nämligen Schengenregelverket, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, men är även part i EES-avtalet,

deltar i det gemensamma europeiska asylsystemet och har ingått avtalet om förfarandet för överlämnande med unionen. För att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska, utöver de ovannämnda unionsrättsliga normerna, även EES-avtalet beaktas. Såväl unionen som Republiken Island är part i detta avtal.

- 45 Den hänskjutande domstolen ska därför anses ha ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida unionsrätten, i synnerhet EES-avtalet jämfört med domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 50), ska tolkas så att när en medlemsstat – där en medborgare i en Eftastat, som är part i EES-avtalet och med vilken unionen ingått ett avtal om förfarandet för överlämnande, befinner sig – tar emot en begäran om utlämning som framställs av ett tredjeland enligt den europeiska utlämningskonventionen, är denna medlemsstat skyldig att informera den nämnda Eftastaten om begäran och – i förekommande fall – på begäran av denna Eftastat överlämna vederbörande dit i enlighet med bestämmelserna i avtalet om överlämnande, under förutsättning att den medlemsstaten enligt nationell rätt är behörig att lagföra personen för de gärningar som begåtts utanför dess territorium.
- 46 Det framgår vidare av handlingarna i målet, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, att I.N., innan han förvärvade isländskt medborgarskap, beviljades asyl enligt isländsk rätt just på grund av den lagföring som inletts mot honom i Ryssland och som föranlett Ryska federationen att framställa en begäran om utlämning av honom till kroatiska myndigheter. Denna omständighet förelåg inte i det mål som avgjordes genom dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).
- 47 Under dessa förhållanden och med förbehåll för prövningen av huruvida unionsrätten är tillämplig i det nationella målet finner EU-domstolen att ett användbart svar till den hänskjutande domen även förutsätter att omfattningen preciseras av det skydd som ges enligt artikel 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Enligt denna bestämmelse får ingen avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

Huruvida unionsrätten är tillämplig i det nationella målet

- 48 I avsaknad av en internationell konvention på det aktuella området mellan unionen och det berörda tredjelandet, det vill säga Ryska federationen, är medlemsstaterna behöriga att anta bestämmelser om utlämning. Nämnda medlemsstater är dock såsom följer av domstolens praxis skyldiga att iakttä unionsrätten vid utövandet av denna befogenhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, punkt 45).
- 49 Ett internationellt avtal som unionen ingått utgör en integrerad del av unionsrätten (se bland annat dom av den 30 april 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punkterna 5 och 6, samt yttrande 1/17, (övergripande avtal om ekonomi och handel mellan EU och Kanada), av den 30 april 2019, EU:C:2019:341, punkt 117). Situationer som omfattas av en sådant avtals tillämpningsområde, till exempel EES-avtalet, utgör således i princip situationer som regleras av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/17 (övergripande avtal om ekonomi och handel mellan EU och Kanada), av den 30 april 2019, EU:C:2019:341, punkt 171).
- 50 EES-avtalet bekräftar, såsom framgår av skäl 2 i avtalet, det privilegierade förhållandet mellan unionen, dess medlemsstater och Eftastaterna och som är grundat på närhet, långvariga gemensamma värderingar och europeisk identitet. Det är mot bakgrund av detta privilegierade förhållande som ett av EES-avtalets huvudmål ska förstås, det vill säga att så långt som möjligt genomföra fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital inom hela Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), så att den inre marknad som upprättats i unionen utsträcks till Eftastaterna. I enlighet med detta mål syftar flera bestämmelser i avtalet till att säkerställa en så enhetlig tolkning som möjligt av avtalet inom hela

EES. Det ankommer härvidlag på EU-domstolen att se till att de regler i EES-avtalet som i sak är identiska med bestämmelserna i EUF-fördraget tolkas på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna (dom av den 23 september 2003, *Ospelt och Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 29, dom av den 28 oktober 2010, *Établissements Rimbaud*, C-72/09, EU:C:2010:645, punkt 20, och dom av den 19 juli 2012, *A*, C-48/11, EU:C:2012:485, punkt 15).

- 51 I förevarande fall har I.N. i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att han reste in på Republiken Kroatien territorium i syfte att tillbringa sin sommarssemester där, vilket den isländska regeringen bekräftade vid förhandlingen.
- 52 Domstolen har redan slagit fast att friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 56 FEUF inbegriper frihet för mottagare av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att där mottaga en tjänst utan att hindras av restriktioner. Vidare har domstolen fastställt att bland annat turister ska anses som mottagare av tjänster och att de åtnjuter denna frihet (dom av den 2 februari 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, punkt 15 och där angiven rättspraxis).
- 53 Samma tolkning äger giltighet såvitt gäller friheten att tillhandahålla tjänster som garanteras i artikel 36 i EES-avtalet (se, analogt, dom av den 23 september 2003, *Ospelt och Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 29, och dom av den 28 oktober 2010, *Établissements Rimbaud*, C-72/09, EU:C:2010:645, punkt 20).
- 54 Härav följer att situationen med en isländsk medborgare, såsom situationen med I.N., som anlant till en medlemsstats gräns för att resa in på denna medlemsstats territorium och ta emot tjänster där omfattas av EES-avtalets tillämpningsområde och följaktligen av unionsrätten (se, analogt, dom av den 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 30 och 31 och där angiven rättspraxis). I det nationella målet är Republiken Kroatien således skyldig att utöva sin behörighet i fråga om utlämning av en person till ett tredjeland på ett sätt som överensstämmer med EES-avtalet, i synnerhet artikel 36 häri som garanterar friheten att tillhandahålla tjänster.

Inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster och huruvida den eventuellt är motiverad

- 55 Genom att föreskriva att "all diskriminering på grund av nationalitet [ska] vara förbjuden" kräver artikel 4 i EES-avtalet att personer som befinner sig i en situation som regleras av avtalet ska behandlas lika. Principen om förbud mot diskriminering som föreskrivs i denna bestämmelse har rättsverkningar "inom detta avtals tillämpningsområde" och "utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i avtalet". Genom sistnämnda uttryck hänvisar artikel 4 i EES-avtalet bland annat till andra bestämmelser i avtalet där den stadgade allmänna principen preciseras närmare i förhållande till särskilda situationer. Detta gäller bland annat bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster (se, analogt, dom av den 2 februari 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, punkterna 10 och 14).
- 56 Sådana nationella regler om utlämning som de i det nationella målet inför emellertid en skillnad i behandling beroende på om personen i fråga är medborgare i det egna landet eller medborgare i en Eftastat, som är part i EES-avtalet. De innebär nämligen att medborgare i sistnämnda stater, såsom i förevarande fall I.N. som är isländsk medborgare, inte får det skydd mot utlämning som landets egna medborgare åtnjuter (se analogt dom av den 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 32).
- 57 Härigenom kan sådana regler påverka den rättighet som stadgas i artikel 36 i EES-avtalet. I en sådan situation som den i det nationella målet innebär således skillnaden i behandling – som gör det möjligt att utlämna en medborgare i en Eftastat, som är part i EES-avtalet, såsom I.N. – en begränsning av denna frihet (se, analogt, dom av den 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 32 och 33).

- 58 Det ska tilläggas att inte bara det förhållandet att den berörda personen är medborgare i en Eftastat – som är part i EES-avtalet – utan även det faktum att denna stat genomför och tillämpar Schengenregelverket innebär att denna persons situation är objektivt jämförbar med en unionsmedborgares situation. Unionen ska nämligen enligt artikel 3.2 FEU erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras.
- 59 En begränsning av den typ som nämns i punkt 57 ovan kan endast vara motiverad om den grundar sig på objektiva överväganden och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med nationell rätt (se, analogt, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 60 Syftet att minimera risken att personer som har begått ett brott undgår straff, vilket anfördes i begäran om förhandsavgörande som motivering, måste såsom domstolen redan slagit fast anses utgöra ett legitimt syfte. Åtgärder som inskränker den frihet som stadgas i artikel 36 i EES-fördraget kan emellertid anses vara motiverade av objektiva överväganden enbart om de är nödvändiga för att skydda de intressen som de avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom mindre inskränkande åtgärder (se, analogt, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 37 och 38 och där angiven rättspraxis).
- 61 I sin dom av den 6 september 2016, Petruhhin, (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 39) erinrade domstolen om att utlämning är ett förfarande som syftar till att förhindra att den som befinner sig i ett land annat än det där han eller hon misstänks för brott undgår straff. En utlämning gör det således möjligt att förhindra att personer som har begått brott i ett land men som har flytt landet undgår straff. Den omständigheten att medborgare i det egna landet inte lämnas ut vägs generellt upp av att den anmodade medlemsstaten kan lagföra sina egna medborgare för grova brott som begåtts utanför landet. Denna medlemsstat är emellertid i regel inte behörig att pröva sådana gärningar när varken gärningsmannen eller offret för det påstådda brottet är medborgare i den medlemsstaten.
- 62 Domstolen drog i punkt 40 i domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), härav slutsatsen att nationella regler, som de i det nationella målet – med stöd av vilka en begäran om utlämning kan beviljas för att lagföra och döma en person i det tredjeland där brottet påstås ha begåtts – i princip framstår som lämpliga för att uppnå det eftersträlvade syftet att undvika att en person undgår straff.
- 63 Eftersom situationen för en isländsk medborgare som anlant till en medlemsstats gräns för att resa in på denna medlemsstats territorium och ta emot tjänster där, såsom påpekats i punkt 54 ovan, omfattas av unionsrätten, äger bestämmelserna i artikel 19.2 i stadgan tillämpning på en dylik begäran om utlämning från ett tredjeland (dom av den 6 september 2016, Petruhhin, (C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 52 och 53).
- 64 När den berörde isländske medborgaren, i en sådan situation, åberopar en allvarlig risk för att utsättas för grym eller omänsklig behandling för det fall han utvisas, ska den medlemsstat som har mottagit begäran – innan den beslutar att genomföra en eventuell utvisning – pröva att utlämningen inte innebär en kränkning av rättigheterna i artikel 19.2 i stadgan (dom av den 6 september 2016, Petruhhin, (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 60).
- 65 Vid denna prövning ska medlemsstaten, i enlighet med artikel 4 i stadgan, som förbjuder grym och omänsklig bestraffning eller behandling, inte nöja sig med att bara beakta förklaringar och godkännanden som det aktuella tredjelandet gjort av internationella fördrag som i princip säkerställer iakttagandet av grundläggande rättigheter. Den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten, såsom den hänskjutande domstolen, ska i detta syfte förlita sig på objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter. Dessa uppgifter kan härröra bland annat från avgöranden från internationella domstolar, såsom domar från Europadomstolen, domstolsavgöranden från det

anmodande tredjelandet eller avgöranden, rapporter eller andra handlingar som upprättats av Europarådets organ eller som härrör från Förenta nationerna (dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 55–59 och där angiven rättspraxis).

- 66 I synnerhet det förhållandet att den berörda personen beviljats asyl av Republiken Island, på grund av risken för att vederbörande skulle utsättas för grym eller omänsklig behandling i sitt ursprungsland, utgör en särskilt allvarlig uppgift som den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten ska beakta vid sin prövning enligt punkt 64 ovan.
- 67 En sådan uppgift är av desto större vikt vid nämnda prövning när asyl beviljats just på grund av den lagföring som den berörda personen är föremål för i sitt ursprungsland och som föranledde detta land att utfärda en begäran om utlämning av vederbörande.
- 68 I avsaknad av särskilda omständigheter – bland annat en väsentlig utveckling av situationen i det anmodande tredjelandet eller andra seriösa och tillförlitliga uppgifter som visar att den person som begärs utlämning beviljats asyl genom att dölja att han eller hon var föremål för ett straffrättsligt förfarande i sitt ursprungsland – ska ett beslut av de isländska myndigheterna att bevilja den aktuella personen asyl således leda till att den behöriga myndigheten i den anmodade myndigheten, såsom den hänskjutande myndigheten, avslår begäran om utlämning med tillämpning av artikel 19.2 i stadgan.
- 69 För det fall myndigheterna i den anmodade medlemsstaten kommer fram till att artikel 19.2 i stadgan inte utgör hinder för att verkställa begäran ska det även prövas om den aktuella inskränkningen står i proportion till det i punkt 60 ovan nämnda syftet att undvika att en person som begått brott undgår straff. Domstolen betonar härvid att tillämpning av förfaranden för samarbete och ömsesidig hjälp på straffrättsens område enligt unionsrätten, under alla omständigheter, utgör en alternativ åtgärd som är mindre ingripande i rätten till fri rörlighet än utlämning till ett tredjeland som unionen inte har något utlämningsavtal med och medger på ett lika effektivt sätt att detta syfte uppnås (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 47 och 49).
- 70 Domstolen har, i ett sådant fall, mera specifikt funnit att företrädare ska ges åt informationsutbyte med den medlemsstat där den berörde är medborgare för att myndigheterna i den medlemsstaten – förutsatt att de enligt nationell rätt är behöriga att lagföra vederbörande för gärningar som begåtts utanför landet – ska kunna utfärda en europeisk arresteringsorder enligt rambeslut 2002/584 för att personen ska överlämnas i syfte att lagföras. Det ankommer således på den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten att informera den medlemsstat i vilken personen i fråga är medborgare och – i förekommande fall – på begäran av den sistnämnda staten överlämna vederbörande till den staten med stöd av en sådan europeisk arresteringsorder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 48 och 50).
- 71 Rambeslut 2002/584 är förvisso inte tillämpligt på Republiken Island – den Eftastat som I.N. är medborgare i. Det ska dock erinras om att denna stat, i likhet med Konungariket Norge, ingått avtalet om förfarandet med överlämnande med unionen vilket trädde i kraft den 1 november 2019.
- 72 Såsom framgår av avtalets inledning syftar det till att förbättra det straffrättsliga samarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater å ena sidan och Republiken Island och Konungariket Norge å andra sidan. De nuvarande förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, vilka bland annat kännetecknas av att Republiken Island och Konungariket Norge är medlemmar i EES, kräver ett nära samarbete i kampen mot brottslighet.
- 73 I samma inledning gav parterna även uttryck för sitt ömsesidiga förtroende för varandras rättssystemss uppbyggnad och funktion och för alla avtalsslutande parters förmåga att garantera en opartisk rättegång.

- 74 Domstolen noterar för övrigt att bestämmelserna i avtalet om förfarandet för överlämnande är mycket lika motsvarande bestämmelser i rambeslut 2002/584.
- 75 Mot denna bakgrund ska den lösning som valdes i domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 56) tillämpas analogt på medborgare i Republiken Island, såsom I.N, som i förhållande till ett tredjeland som begärt vederbörande utlämnad och i enlighet med vad som följer av punkt 58 ovan befinner sig i en situation som är objektivt jämförbar med situationen för en unionsmedborgare, som unionen enligt artikel 3.2 FEU ska erbjuda ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras.
- 76 När en medlemsstat, där en medborgare i Republiken Island befinner sig, tar emot en begäran om utlämning som framställs av ett tredjeland som den förstnämnda medlemsstaten ingått ett avtal om utlämning med, är nämnda stat i princip skyldig att informera Republiken Island och – i förekommande fall – på begäran av denna stat överlämna vederbörande dit i enlighet med bestämmelserna i avtalet om förfarandet för överlämnande, under förutsättning att Republiken Island enligt nationell rätt är behörig att lagföra personen för de gärningar som begåtts utanför dess territorium.
- 77 Mot denna bakgrund ska de ställda frågorna besvaras på följande sätt. Unionsrätten, i synnerhet artikel 36 i EES-avtalet och artikel 19.2 i stadgan ska tolkas så att när en medlemsstat – där en medborgare i en Eftastat, som är part i EES-avtalet och med vilken unionen ingått ett avtal om överlämnande, befinner sig – tar emot en begäran om utlämning som framställs av ett tredjeland enligt den europeiska utlämningskonventionen, och när nämnde medborgare, innan han förvärvade medborgarskap i denna Eftastat, beviljats asyl i samma stat, just på grund av den lagföring som inletts mot honom i den stat som framställt begäran om utlämning, ankommer det på den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten att pröva att utlämningen inte kränker de rättigheter som avses i nämnda artikel 19.2 i stadgan. Det förhållandet att den berörda personen beviljats asyl utgör en särskilt allvarlig uppgift vid denna prövning. Innan den anmodade medlemsstaten beslutar om verkställighet av begäran om utlämning är nämnda stat under alla förhållanden skyldig att informera den aktuella Eftastaten och – i förekommande fall – på begäran av denna stat överlämna dess medborgare i enlighet med bestämmelserna i avtalet om överlämnande, under förutsättning att nämnda Eftastat enligt nationell rätt är behörig att lagföra personen för de gärningar som begåtts utanför dess territorium.

Rättegångskostnader

- 78 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Unionsrätten, i synnerhet artikel 36 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, av den 2 maj 1994, och artikel 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så att när en medlemsstat – där en medborgare i en Eftastat, som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och med vilken unionen ingått ett avtal om överlämnande, befinner sig – tar emot en begäran om utlämning som framställs av ett tredjeland enligt den europeiska utlämningskonventionen, undertecknad i Paris den 13 december 1957, och när nämnde medborgare innan han förvärvade medborgarskap i denna Eftastat, beviljats asyl i samma stat, just på grund av den lagföring som inletts mot honom i den stat som framställt begäran om utlämning, ankommer det på den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten att pröva att utlämningen inte kränker de rättigheter som avses i

nämnda artikel 19.2 i stadgan. Det förhållandet att den berörda personen beviljats asyl utgör en särskilt allvarlig uppgift vid denna prövning. Innan den anmodade medlemsstaten beslutar om verkställighet av begäran om utlämning är nämnda stat under alla förhållanden skyldig att informera den aktuella Eftastaten och – i förekommande fall – på begäran av denna stat överlämna dess medborgare i enlighet med bestämmelserna i avtalet om överlämnande, under förutsättning att nämnda Eftastat enligt nationell rätt är behörig att lagföra personen för de gärningar som begåtts utanför dess territorium.

Underskrifter