

Zaak C-208/23**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing in de zin van artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

30 maart 2023

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 maart 2023

Verzoekende partij:

AX

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep ingesteld tegen het arrest van de Corte di appello di Roma (rechter in tweede aanleg Rome), waarin de overlevering van AX aan de Duitse rechterlijke autoriteit is bepaald ter uitvoering van het Europees aanhoudingsbevel (hierna: „EAB”) dat is uitgevaardigd door het Amtsgericht Hamburg (rechter in eerste aanleg Hamburg, Duitsland). Volgens de verzoekende partij had de Italiaanse rechterlijke autoriteit haar overlevering niet mogen toestaan zonder eerst, na het verkrijgen van aanvullende informatie, vast te stellen dat de verzoekende staat heeft voorzien in alle nodige waarborgen voor de detentie van de persoon wiens overlevering is verzocht, aangezien zij zwanger is en moeder van een meisje dat jonger is dan drie jaar.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De vraag is of uit artikel 1, leden 1 en 2, en de artikelen 3 en 4 van kaderbesluit 2002/584/JBZ de verplichting kan worden afgeleid om de overlevering te weigeren of in ieder geval op te schorten indien het een zwangere vrouw of een moeder met inwonende minderjarige kinderen betreft.

Afhankelijk van het antwoord op de eerste vraag is vervolgens de vraag of deze artikelen van het kaderbesluit verenigbaar zijn met de artikelen 3, 4, 7, 24 en 35 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, mede gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 1, leden 2 en 3, van kaderbesluit 2002/584/JBZ inzake het Europees aanhoudingsbevel aldus worden uitgelegd dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit de overlevering van een zwangere vrouw of een moeder met inwonende minderjarige kinderen moet weigeren of in ieder geval opschorten?
- 2) Indien die vraag bevestigend wordt beantwoord: zijn artikel 1, leden 2 en 3, en de artikelen 3 en 4 van kaderbesluit 2002/584/JBZ verenigbaar met de artikelen 3, 4, 7, 24 en 35 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, mede gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, voor zover zij voorschrijven dat een zwangere vrouw of een moeder wordt overgeleverd, waardoor de banden met haar inwonende minderjarige kinderen worden verbroken, zonder rekening te houden met het belang van het kind?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 3, 4, 7, 24 en 35 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Artikel 1, leden 2 en 3, en artikelen 3 en 4 van het kaderbesluit 2002/584/JBZ (hierna: „kaderbesluit”)

Resolutie van het Europees Parlement van 26 mei 1989 over vrouwen en kinderen in de gevangenis

Resolutie van het Europees Parlement van 13 maart 2008 over de specifieke situatie van vrouwelijke gevangenen en de effecten van de detentie van ouders op het maatschappelijke leven en het gezinsleven

Resolutie van het Europees Parlement van 15 december 2011 over de detentieomstandigheden in de EU

Resolutie van het Europees Parlement van 27 november 2014 over het 25-jarig bestaan van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind

Resolutie van het Europees Parlement van 5 oktober 2017 over penitentiaire systemen en de omstandigheden in de gevangenis

Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, waaronder de volgende aanbevelingen: R(87)3 en R(2006)2 over de Europese gevangenisregels, R(2000)1469 over moeders en zuigelingen in de gevangenis, R(2018)5 betreffende kinderen van gevangenen.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”)

Artikel 3 van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legge del 22 aprile 2005, n. 69 - Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (wet nr. 69 van 22 april 2005 - Bepalingen ter aanpassing van het interne recht aan kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten; hierna: „wet nr. 69/2005”):

- in de oorspronkelijke formulering bepaalde artikel 18, onder s), dat de corte d’appello (rechter in tweede aanleg) de overlevering moet weigeren indien de persoon om wiens overlevering wordt verzocht, een zwangere vrouw of moeder met inwonende kinderen van jonger dan drie jaar is, behalve in geval van uitzonderlijk ernstige toezichtbehoeften;

- artikel 2 bepaalt in zijn huidige formulering dat de tenuitvoerlegging van een EAB in geen geval mag leiden tot schending van de grondbeginselen van de constitutionele orde van de Italiaanse Staat, de door de grondwet erkende onvervreembare rechten van de persoon, de in artikel 6 VEU neergelegde grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen of de door het EVRM gewaarborgde grondrechten.

Decreto legislativo del 2 febbraio 2021, n. 10 - Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in attuazione della delega di cui all’articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (wetsbesluit nr. 10 van 2 februari 2021 - Bepalingen ter aanpassing van het interne recht aan kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, ter uitvoering van de delegatie bedoeld in artikel 6 van wet nr. 117 van 4 oktober 2019; hierna: „d.lgs. 10/2021”):

- artikel 14 is in de plaats gekomen van artikel 18 van voornoemde wet nr. 69/2005 en schrapt alle gronden voor verplichte weigering van overlevering die niet ook in het kaderbesluit zijn opgenomen.

De thans geldende tekst bepaalt aldus dat „de corte d’appello de overlevering weigert in de volgende gevallen:

- a) indien het in het Europees aanhoudingsbevel ten laste gelegde strafbare feit krachtens de Italiaanse wet teniet is gegaan door amnestie [...];
- b) indien blijkt dat de gezochte persoon in Italië voor dezelfde feiten is veroordeeld bij onherroepelijke uitspraak of strafbeschikking of bij een beslissing om niet te vervolgen die niet meer kan worden aangevochten of, in een andere lidstaat van de Europese Unie, bij definitieve uitspraak [...];
- c) indien de persoon tegen wie het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, jonger was dan 14 jaar toen het strafbare feit werd gepleegd”.

De huidige Italiaanse regeling ter uitvoering van het EAB voorziet dus niet meer in de weigeringsgrond betreffende de overlevering van een zwangere vrouw of moeder met kinderen van jonger dan drie jaar.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 De rechter in eerste aanleg Hamburg heeft met het aanhoudingsbevel dat op 22 februari 2022 is uitgevaardigd de overlevering verzocht van AX wegens het plegen van gekwalificeerde diefstal op 1 juni 2019 in Hamburg.
- 2 AX is zwanger en al moeder van een meisje dat jonger is dan drie jaar en met haar in de penitentiaire inrichting verblijft. Om die reden heeft zij gevraagd de overlevering te weigeren.
- 3 De Corte di appello di Roma heeft de door de verzoekende partij aangevoerde grieven afgewezen en bij vonnis van 29 september 2022 bepaald dat zij wordt overgeleverd aan de Duitse rechterlijke autoriteit, omdat in de geldende Italiaanse regeling inzake de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel niet langer een weigeringsgrond is opgenomen voor zwangere vrouwen of moeders van inwonende kinderen van jonger dan drie jaar.
- 4 De verzoekende partij vraagt de Corte di cassazione (hoogste rechterlijke instantie, Italië), de verwijzende rechter, dit vonnis te vernietigen en daarbij voert zij aan dat haar overlevering aan de Duitse rechterlijke autoriteit zonder voorafgaande controle van de detentieomstandigheden in de verzoekende staat, nu zij zwanger is en moeder van een minderjarige van jonger dan drie jaar, in strijd is met verschillende beginselen en bepalingen van nationaal recht, Unierecht en internationaal recht.

- 5 In het kader van de procedure voor de verwijzende rechter heeft de verzoekende partij voorts subsidiair verzocht om schorsing van de procedure in afwachting van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-261/22, betreffende een soortgelijke prejudiciële vraag van de Corte di cassazione. Dit verzoek is afgewezen, aangezien de schorsing niet expliciet in de regelgeving betreffende het Europees aanhoudingsbevel is opgenomen en niet verenigbaar is met de daarin vastgestelde strakke tijdslimieten. Deze maatregel ontnemt verzoekster tevens de mogelijkheid om opmerkingen in te dienen bij het Hof van Justitie, waardoor inbreuk wordt gemaakt op het recht op rechterlijke bescherming van haar grondrechten bij de bevoegde instanties.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Met één middel verzoekt de verzoekende partij het aangevochten arrest te vernietigen en voert zij aan dat de artikelen 2 en 16 van wet nr. 69/2005, verschillende artikelen van de Italiaanse grondwet, artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet in acht worden genomen.
- 7 De Corte di appello di Roma heeft ten onrechte enkel de overlevering van verzoekster gelast op grond van de intrekking van de weigeringsgrond betreffende de zwangerschap van de persoon om wiens overlevering is verzocht. Die overlevering kan echter niet worden toegestaan zonder vooraf vast te stellen, na aanvullende informatie als bedoeld in artikel 16 van wet nr. 69/2005 te hebben verkregen, dat de verzoekende staat heeft voorzien in alle nodige waarborgen met het oog op de detentie.
- 8 De verzoekende partij stelt voorts dat in de rechtspraak van de Corte di cassazione, ook na de intrekking van de weigeringsgrond die in de oorspronkelijke tekst van artikel 1, onder s), van wet nr. 69/2005 was opgenomen, is bevestigd dat zwangerschap een belemmering vormt voor de overlevering.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 9 De verwijzende rechter merkt op dat wet nr. 69/2005, zijnde de nationale regeling ter uitvoering van het kaderbesluit, aanvankelijk in artikel 18, onder s), bepaalde dat de overlevering van een zwangere vrouw of moeder met inwonende kinderen van jonger dan drie jaar moet worden geweigerd. Het kaderbesluit voorziet echter niet in een dergelijke weigeringsgrond.
- 10 Teneinde de Italiaanse uitvoeringsregeling meer in overeenstemming te brengen met het kaderbesluit zijn bij d.lgs. 10/2021, inzonderheid artikel 14 daarvan, alle nationale bepalingen ingetrokken die niet strookten met dit kaderbesluit, waaronder de weigeringsgrond betreffende de overlevering van een zwangere vrouw of moeder met inwonende kinderen van jonger dan drie jaar.

- 11 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat uit een aantal arresten van de Corte di cassazione zelf voortvloeit dat de intrekking van deze weigeringsgrond op zich niet betekent dat een dergelijke overlevering toelaatbaar is. De grondrechten van de persoon kunnen namelijk toch worden geschonden indien de overlevering wordt gelast zonder dat de verzoekende rechterlijke autoriteit vooraf heeft vastgesteld dat de uitvaardigende staat een detentieregeling en vormen van kindbescherming kent die vergelijkbaar zijn met die van Italië.
- 12 Is dit niet het geval, dan is er sprake van een schending van zowel in de Italiaanse grondwet als in het EVRM neergelegde grondrechten en moet de overlevering dus worden geweigerd op grond van artikel 2 van wet nr. 69/2005, een bepaling die bovendien door de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) is toegelicht in zijn beslissing tot prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie (hierna: „Hof”) in zaak C-699/21.
- 13 In die beslissing heeft de Corte costituzionale overwogen dat het duidelijk in strijd is met de voorrang, eenheid en werking van het Unierecht om „het nationale recht aldus uit te leggen dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit bevoegd is om de overlevering van de betrokkene te weigeren buiten de in de wet neergelegde verplichte gevallen overeenkomstig het kaderbesluit, op grond van bepalingen van algemene aard zoals de artikelen 1 en 2 van wet nr. 69/2005 vóór de bij d.lgs. 10/2021 aangebrachte wijzigingen of artikel 2 van die wet in de thans geldende bewoordingen”.
- 14 De Corte costituzionale oordeelde tevens dat „het de lidstaten niet is toegestaan om de tenuitvoerlegging van het Unierecht, in volledig geharmoniseerde sectoren, afhankelijk te stellen van de naleving van zuiver nationale normen voor de bescherming van de grondrechten, indien daardoor de voorrang, eenheid en werking van het Unierecht in het gedrang kunnen komen (Hof van Justitie van de Europese Unie, arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, punt 29, en 26 februari 2013, Melloni, C-399/11, punt 60). De grondrechten waaraan het kaderbesluit krachtens artikel 1, lid 3, is gebonden, zijn veeleer de grondrechten die worden erkend door het Unierecht – en bijgevolg door alle lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer leggen: grondrechten waaraan bovendien grotendeels de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten ten grondslag liggen (artikel 6, lid 3, VEU en artikel 52, lid 4 van het Handvest)”.
- 15 De verwijzende rechter is het eens met deze uitlegging en acht het noodzakelijk het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken teneinde te verduidelijken welke gemeenschappelijke beschermingsnorm het Unierecht in dit verband heeft vastgesteld, en zodoende te bepalen of het Unierecht aldus kan worden uitgelegd dat de overlevering, ter uitvoering van een EAB, van een zwangere vrouw of een moeder met inwonende minderjarige kinderen, in overeenstemming is met de grondrechten die worden gewaarborgd door het Unierecht, inzonderheid het Handvest, mede gelet op de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, waarnaar ook wordt verwezen in artikel 52, lid 4, van het Handvest. Een

antwoord van het Hof maakt het immers mogelijk om op dit punt tot een uniforme uitlegging van het Unierecht te komen.

- 16 De verwijzende rechter herinnert bijvoorbeeld aan beslissingen van de Supreme Court of the United Kingdom (hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk) waarbij de overlevering van moeders ter uitvoering van een EAB is geweigerd.
- 17 Deze rechter verwijst ook naar verschillende arresten van het Hof: in zijn arrest in de zaak Melloni, C-399/11, heeft het Hof in wezen verklaard dat het kaderbesluit de kwestie inzake de beperkingen op overlevering uitputtend regelt en dat het dus niet mogelijk is de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel aan verdere beperkingen te onderwerpen, noch via nationale omzettingsregels, noch door middel van uitlegging door nationale rechters; in zijn arrest Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, en in zijn arresten Openbaar Ministerie (Bij wet ingesteld gerecht in de uitvaardigende lidstaat), C-562/21 PPU en C-563/21 PPU, en Openbaar Ministerie (Onafhankelijkheid van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit), C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, heeft het Hof de EAB-regeling uitgelegd door de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning te verzoenen met de bescherming van de grondrechten; in zijn arrest Piotrowski, C-367/16, heeft het Hof – hoewel het de overlevering, ter uitvoering van een EAB, van minderjarigen die de in het nationale recht bepaalde leeftijdsgrens voor strafrechtelijke verantwoordelijkheid hebben bereikt, verenigbaar met het Unierecht achtte – benadrukt dat er procedurele waarborgen nodig zijn om ervoor te zorgen „dat de belangen van het kind tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, steeds de eerste overweging vormen, overeenkomstig artikel 24, lid 2, van het Handvest”. Onder verwijzing naar laatstgenoemd arrest geeft de verwijzende rechter aan dat het criterium van het belang van het kind, waarop de keuzes met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het EAB ten aanzien van de beschuldigde of veroordeelde minderjarige moeten worden gebaseerd, logischerwijs ook moet gelden voor veel jongere kinderen die inwonen bij hun moeder tegen wie een EAB is uitgevaardigd en die zelf niet strafrechtelijk worden vervolgd.
- 18 Ook het EHRM heeft verklaard dat in het kader van de tenuitvoerlegging van een EAB door een EU-lidstaat het mechanisme van wederzijdse erkenning niet automatisch en mechanisch mag worden toegepast ten koste van de grondrechten (EHRM, 17 april 2018, Pirozzi tegen België, §§ 57-64), en dat de tenuitvoerlegging van het EAB wordt beperkt door het op „ernstige gronden” gebaseerde risico dat de grondrechten van de gezochte persoon worden geschonden (EHRM, 9 juli 2019, Romeo Castano tegen België, §§ 79-92).
- 19 Aangezien het kaderbesluit niet voorziet in een grond om de overlevering van een moeder met inwonende kinderen van jonger dan drie jaar te weigeren, lijkt er sprake te zijn van een onvoorwaardelijke verplichting tot overlevering. Een dergelijke verplichting lijkt echter niet alleen in te druisen tegen de nationale norm, maar ook tegen de Europese norm inzake de bescherming van de

grondrechten, zoals het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven van de moeder, maar ook en vooral van het minderjarige kind.

- 20 In dit verband herinnert de verwijzende rechter eraan dat het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) heeft erkend dat gevangenis geen geschikte omgeving voor baby's en kinderen zijn en dat de gedwongen scheiding van moeders en baby's hoogst onwenselijk is.
- 21 Die rechter wijst er tevens op dat het EHRM heeft opgemerkt dat uit de regels van de Verenigde Naties voor de behandeling van vrouwelijke gevangenen voortvloeit dat beslissingen om kinderen bij hun moeder in de gevangenis te laten blijven, gebaseerd zijn op het belang van het kind (EHRM, 26 november 2013, X tegen Letland, § 95; 24 maart 2016, Korneykova en Korneykov tegen Oekraïne, § 129).
- 22 Onlangs oordeelde het EHRM ook dat een bevel tot uitzetting van een Nigeriaanse burger uit het Verenigd Koninkrijk indruiste tegen zijn recht op een privé- en gezinsleven, omdat de aard en de ernst van het gepleegde strafbare feit niet waren afgewogen tegen het belang van zijn minderjarige kind (EHRM, 24 november 2020, Unuane tegen Verenigd Koninkrijk, §§ 86-90).
- 23 De verwijzende rechter concludeert dat, aangezien de gedwongen scheiding van een moeder en haar inwonende minderjarige kinderen ter uitvoering van een EAB zeer ernstige gevolgen kan hebben voor die kinderen, het ter bescherming van het moederschap en het belang van het kind nodig kan zijn de overlevering van de zwangere vrouw en de moeder met een inwonende minderjarige uit te stellen tot een moment waarop dit meer in het belang van het kind is, of toe te staan dat het kind samen met de moeder wordt overgeleverd, zij het pas na verificatie van de detentieomstandigheden in de verzoekende staat.
- 24 Wanneer baby's en kinderen – samen met hun moeder – worden overgebracht, zijn de autoriteiten volgens de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie van 6 oktober 2010 namelijk verplicht om de gezondheid en het welzijn van het kind op passende wijze te waarborgen (EHRM, 24 maart 2016, Korneykova en Korneykov tegen Oekraïne, § 131), en indien er geen maatregelen worden genomen, kan dat, gezien de extreme kwetsbaarheid van de minderjarige, neerkomen op een onmenselijke en vernederende behandeling van de moeder en het kind in de zin van artikel 3 EVRM (EHRM, 24 maart 2016, Korneykova en Korneykov tegen Oekraïne, §§ 140-148; 17 oktober 2019, G.B. e.a. tegen Turkije, §§ 101-117 en 151; 7 december 2017, S.F. e.a. tegen Bulgarije, 2017, §§ 84-93).
- 25 Naar het oordeel van de verwijzende rechter kan de onvoorwaardelijke tenuitvoerlegging van de overlevering van een zwangere vrouw op grond van het EAB in dit specifieke geval indruisen tegen de bescherming van het moederschap en ook de gezondheid van de persoon om wiens overlevering is verzocht en van het ongeboren kind schaden.

- 26 Bij de detentie van een zwangere vrouw moeten immers de normen worden gewaarborgd die zijn vastgesteld in de verschillende resoluties van het Europees Parlement en in de bovengenoemde aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.
- 27 Volgens de verwijzende rechter is het daarom noodzakelijk de tussenkomst te verzoeken van het Hof van Justitie om te verduidelijken of de overlevering van een zwangere vrouw in de EAB-regeling die is vastgesteld in het kaderbesluit onvoorwaardelijk noodzakelijk is of afhankelijk van een voorafgaande controle van de gezondheidstoestand en van de verenigbaarheid daarvan met de door de verzoekende lidstaat gegarandeerde detentieomstandigheden.
- 28 De verwijzende rechter merkt tot slot op dat de ingewikkelde uitleggingsvragen volgens hem niet kunnen worden opgelost met de in artikel 23, lid 4, van het kaderbesluit erkende mogelijkheid om de overlevering waartoe reeds was besloten „om ernstige humanitaire redenen” op te schorten, aangezien deze vorm van opschorting van de tenuitvoerlegging van het EAB, waarbij de beslissing per geval wordt overgelaten aan de rechterlijke autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat, geen geschikt middel is om de bescherming van de grondrechten te waarborgen.
- 29 Ten slotte verzoekt de verwijzende rechter om de onderhavige zaak te behandelen volgens de spoedprocedure bedoeld in artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, omdat de beslissing raakt aan de grondrechten van een aanstaande moeder en van een minderjarige van een paar jaar oud die alleen bij haar verblijft, en dit noodzakelijk is om een einde te maken aan de huidige onzekerheid over haar overlevering.