



Datum van
inontvangstneming

:

25/05/2022

Zaak C-261/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

19 april 2022

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 april 2022

Verzoekende partijen:

Procuratore generale presso la Corte di appello di Bologna

GN

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Cassatieberoepen ingesteld tegen het arrest van de Corte d'appello di Bologna (rechter in tweede aanleg Bologna, Italië), die in het kader van een Europees aanhoudingsbevel (hierna: „EAB”) heeft geweigerd om GN over te leveren aan de verzoekende Belgische rechterlijke autoriteit op grond dat deze autoriteit niet had geantwoord op het verzoek om informatie over de wijze waarop naar Belgisch recht uitvoering wordt gegeven aan straf voor moeders met inwonende minderjarige kinderen.

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 (hierna: „kaderbesluit”) kan worden afgeleid of er al dan niet sprake is van een grond om overlevering te weigeren indien de opgeëiste persoon een moeder met inwonende minderjarige kinderen is. Indien het antwoord ontkennend luidt, is de vraag of deze artikelen verenigbaar zijn met artikel 7 en artikel 24, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), mede gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de

Rechten van de Mens (EHRM) inzake artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.

Prejudiciële vragen

a) Moeten artikel 1, leden 2 en 3, en de artikelen 3 en 4 van kaderbesluit 2002/584/JBZ aldus worden uitgelegd dat zij de uitvoerende rechterlijke autoriteit niet toestaan de overlevering van een moeder met inwonende minderjarige kinderen te weigeren of in ieder geval uit te stellen?

b) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, zijn artikel 1, leden 2 en 3, en de artikelen 3 en 4 van kaderbesluit 2002/584/JBZ dan verenigbaar met artikel 7 en artikel 24, lid 3, 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 inzake artikel 8 EVRM en de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, voor zover zij voorschrijven dat de 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

Artikel 7 en artikel 24, lid 3, van het Handvest.

Artikel 1, leden 2 en 3, en artikelen 3 en 4 van kaderbesluit 2002/584/JBZ.

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

Artikel 8 EVRM.

Artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

Artikel 17 van het Europees Sociaal Handvest.

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 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.

Wetsbesluit nr. 10 van 2 februari 2021 (hierna: „wetsbesluit nr. 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 rechter in tweede aanleg 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 gedaan 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 Op 26 juni 2020 heeft de Belgische rechterlijke autoriteit (hierna: „verzoekende rechterlijke autoriteit”) een EAB uitgevaardigd tegen GN, een Nigeriaans staatsburger, teneinde uitvoering te kunnen geven aan de gevangenisstraf van vijf jaar die haar door de rechter in eerste aanleg van Antwerpen was opgelegd voor de strafbare feiten van mensenhandel en hulp bij illegale immigratie, gepleegd tussen 18 september 2016 en 5 augustus 2017 in België.

- 2 Op het moment van haar aanhouding in Bologna op 2 september 2021 was GN met haar inwonende minderjarige zoon, die onder de hoede van de sociale dienst werd geplaatst.
- 3 GN stemde er niet mee in dat zij werd overgeleverd aan de verzoekende rechterlijke autoriteit. Haar aanhouding werd bekrachtigd en GN werd in voorlopige hechtenis genomen, waar later huisarrest voor in de plaats kwam.
- 4 Ter terechtzitting van 17 september 2021 heeft de Corte d'appello di Bologna de verzoekende rechterlijke autoriteit verzocht om informatie over de wijze waarop in België uitvoering wordt gegeven aan straf voor moeders met inwonende minderjarige kinderen, over de gevangenisbehandeling waaraan GN zou worden onderworpen, over de maatregelen die ten aanzien van het kind zouden worden genomen en over de mogelijkheid om het proces – dat in afwezigheid van de beklaagde tot een veroordeling heeft geleid – over te doen.
- 5 Het parket van de procureur des Konings te Antwerpen heeft de Corte d'appello di Bologna meegedeeld dat de antwoorden op de gestelde vragen vallen onder de bevoegdheid van de Federale Overheidsdienst Justitie.
- 6 Bij arrest van 15 oktober 2021 heeft de Corte d'appello di Bologna geweigerd om GN aan de verzoekende rechterlijke autoriteit over te leveren op grond dat zij moeder was van een kind van jonger dan drie jaar dat op het moment van haar aanhouding alleen bij haar woonde, en de toegepaste toezichtmaatregel ingetrokken door haar onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten. Volgens die rechter kon bij gebrek aan een antwoord van de verzoekende rechterlijke autoriteit niet worden gegarandeerd dat de Belgische rechtsorde een detentieregeling kent die vergelijkbaar is met die van de Italiaanse Staat, waarbij het recht van de moeder om niet van de band met haar kinderen te worden beroofd, wordt beschermd, en ervoor wordt gezorgd dat kinderen de noodzakelijke moederlijke en gezinszorg krijgen, zoals gewaarborgd door de Italiaanse grondwet, artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 24 van het Handvest.
- 7 De procureur-generaal bij de Corte d'appello di Bologna en GN zelf hebben tegen bovengenoemd arrest elk een afzonderlijk cassatieberoep ingesteld.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 De procureur-generaal bij de Corte d'appello di Bologna betoogt dat de Corte d'appello di Bologna de artikelen 16 en 18 van wet nr. 69/2005 onjuist heeft toegepast door het verzoek om aanvullende informatie niet nogmaals voor te leggen aan de verzoekende rechterlijke autoriteit, en dat er geen reden is om eraan te twijfelen dat België een detentieregeling kent die vergelijkbaar is met de Italiaanse.
- 9 GN wijst erop dat zij belang heeft bij het instellen van cassatieberoep omdat de Corte d'appello di Bologna haar overlevering heeft geweigerd om redenen die

geen verband houden met de gegrondheid van het overleveringsverzoek, en het bestreden arrest de tenuitvoerlegging ervan dus niet definitief uitsluit. Volgens haar had de weigering gebaseerd moeten zijn op materiële gronden, los van de overlegging van eventuele aanvullende informatie, omdat haar overlevering in strijd is met constitutionele waarborgen en de in internationale verdragen verankerde grondrechten.

- 10 GN voert hiertoe drie middelen aan: in de eerste plaats stelt zij dat de Corte d'appello di Bologna haar overlevering had moeten weigeren op grond dat zij is veroordeeld na een proces waarvan zij niet op de hoogte was gesteld en dat had plaatsgevonden in afwezigheid van een advocaat en in het Nederlands, een taal die zij niet machtig is; in de tweede plaats wijst zij op het feit dat zij zwanger was en moeder van een kind van jonger dan drie jaar, zodat haar overlevering inbreuk zou maken op het recht op gezondheid van de moeder en het belang van het kind om de band met zijn moeder te behouden, hetgeen indruist tegen artikel 2 van wet nr. 69/2005; in de derde plaats betoogt zij dat, indien de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) niet van oordeel is dat de overlevering van een zwangere vrouw of moeder met inwonende kinderen van jonger dan drie jaar op grond van voornoemd artikel 2 kan worden geweigerd, deze rechter de grondwettigheid van artikel 18 van wet nr. 69/2005 ter discussie dient te stellen wegens strijdigheid met de Italiaanse grondwet, in samenhang met artikel 8 EVRM en artikel 17 van het Europees Sociaal Handvest.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 11 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.
- 12 Teneinde de Italiaanse uitvoeringsregeling meer in overeenstemming te brengen met het kaderbesluit, zijn bij wetsbesluit nr. 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.
- 13 De onderhavige zaak valt onder de regeling van wetsbesluit nr. 10/2021, aangezien GN is aangehouden na de datum van inwerkingtreding ervan.
- 14 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat uit een aantal arresten van de Corte di cassazione zelf voortvloeit dat het feit dat deze weigeringsgrond is ingetrokken, 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 kinderbescherming kent die vergelijkbaar zijn met die van Italië.

- 15 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 ook 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.
- 16 In die beslissing stelde de Corte costituzionale vast 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 bij wet voorziene 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 wetsbesluit nr. 10/2021 aangebrachte wijzigingen of artikel 2 van die wet in de thans geldende bewoordingen”.
- 17 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, arrest van 26 februari 2013 in zaak C-617/10, ██████████ (punt) 29; arrest van 26 februari 2013 in zaak C-399/11, ██████████ (punt) 60]. De grondrechten waaraan het kaderbesluit krachtens artikel 1, lid 3, is gebonden, zijn veeleer die welke 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)]”.
- 18 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 moeder met een inwonend minderjarig kind 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.
- 19 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 werd geweigerd [Supreme Court of the United Kingdom, 20 juni 2012, HH en PH

/ adjunct-procureur-generaal van de Italiaanse Republiek, Genua; FK / Poolse rechterlijke autoriteit (2012) UKSC 25].

- 20 Deze rechter verwijst ook naar verschillende arresten van het Hof: in zijn arrest in zaak 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 in de gevoegde zaken C-404/15 en C-659/15 PPU, ████████████████████ en in zijn arresten in de gevoegde zaken C-562/21 PPU en C-563/21, X en Y, en C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, L en P, 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 in zaak C-367/16, Piotrowski, 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.
- 21 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 / 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 / België, §§ 79-92).
- 22 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.
- 23 In dit verband herinnert de verwijzende rechter eraan dat het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) heeft erkend dat gevangnissen geen

geschikte omgeving voor baby's en kinderen zijn en dat de gedwongen scheiding van moeders en baby's hoogst onwenselijk is.

- 24 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 de 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 / Letland, § 95; 24 maart 2016, ██████████ en ██████████ / Oekraïne, § 129).
- 25 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 / Verenigd Koninkrijk, §§ 86-90).
- 26 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 laatstgenoemden, het ter bescherming van het belang van het kind nodig kan zijn de overlevering van de moeder 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.
- 27 Wanneer baby's en kinderen – samen met hun moeder – worden overgebracht, zijn volgens de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie van 6 oktober 2010 de autoriteiten namelijk verplicht om de gezondheid en het welzijn van het kind op passende wijze te waarborgen (EHRM, 24 maart 2016, ██████████ en ██████████ / Oekraïne, § 131), en indien er geen maatregelen worden genomen, kan dat, gezien de extreme kwetsbaarheid van het kind, neerkomen op een onmenselijke en vernederende behandeling van de moeder en het kind in de zin van artikel 3 EVRM (EHRM, 24 maart 2016, ██████████ en ██████████ / Oekraïne, §§ 140-148; 17 oktober 2019, G.B. e.a. / Turkije, §§ 101-117 en 151; 7 december 2017, S.F. e.a. / Bulgarije, §§ 84-93).
- 28 Ten slotte verzoekt de verwijzende rechter het Hof om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure als bedoeld in artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, op grond dat de betrokken beslissing raakt aan de grondrechten van een zwangere moeder en een kind van jonger dan drie jaar dat alleen bij haar woont, alsook noodzakelijk is in verband met het toekomstige gezag over dat kind.