

Universidades Lusíada

Cruz, Rui Miguel Lopes da

**A falta de garantia de independência do  
Ministério Público de um Estado-Membro como  
motivo de recusa de execução de mandado de  
detenção europeu**

<http://hdl.handle.net/11067/8394>

<https://doi.org/10.34628/JYQZ-BK11>

**Metadados**

**Data de Publicação**

2026

**Resumo**

O presente artigo analisa a insuficiência de garantias de independência do Ministério Público de um Estado-Membro como fundamento para a recusa de execução de um Mandado de Detenção Europeu (MDE). A reflexão parte da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), em especial da decisão proferida na sequência do Rule of Law Report 2020 da Comissão Europeia, capítulo relativo à Alemanha, no qual se concluiu que o Ministério Público alemão não assegurava um nível de independência s...

This paper examines the insufficient guarantees of independence of a Member State's Public Prosecutor's Office as a ground for refusing to execute a European Arrest Warrant (EAW). The analysis draws on the case-law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the findings of the 2020 Rule of Law Report of the European Commission, particularly the chapter on Germany, in which it was concluded that the German Public Prosecutor's Office did not provide adequate guarantees of independenc...

**Editor**

Universidade Lusíada Editora

**Palavras Chave**

Ministério público - Países da União Europeia, Captução - Países da União Europeia

**Tipo**

article

**Revisão de Pares**

yes

**Coleções**

[ULL-FD] LD, s. 2, n. 35 (2026)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-30T01:05:01Z com informação proveniente do Repositório

RUI CRUZ

CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS, ECONÓMICOS, INTERNACIONAIS E AMBIENTAIS (CEJEIA), UNIVERSIDADE LUSÍADA

 cruz.rui@gmail.com

 0009-0006-0776-4996

Submetido em 16/01/2026 • Aprovado em 25/03/2026 • Publicado em 13/04/2026

## A FALTA DE GARANTIA DE INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE UM ESTADO-MEMBRO COMO MOTIVO DE RECUSA DE EXECUÇÃO DE MANDADO DE DETENÇÃO EUROPEU

### THE LACK OF GUARANTEES OF THE INDEPENDENCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF A MEMBER STATE AS GROUNDS FOR REFUSING TO EXECUTE A EUROPEAN ARREST WARRANT

**Resumo:** O presente artigo analisa a insuficiência de garantias de independência do Ministério Público de um Estado-Membro como fundamento para a recusa de execução de um Mandado de Detenção Europeu (MDE). A reflexão parte da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), em especial da decisão proferida no caso “Parquet de Lübeck”, de 27 de maio de 2019, destacada no Rule of Law Report 2020 da Comissão Europeia, capítulo relativo à Alemanha, no qual se concluiu que o Ministério Público alemão não assegurava um nível de independência suficientemente robusto face ao poder executivo para efeitos de emissão de MDE. Tal entendimento conduziu à transferência da competência de emissão do MDE para os juízes. O artigo discute ainda o princípio do reconhecimento mútuo, os limites à execução automática do MDE e o papel estruturante da independência judicial como condição para a confiança mútua no espaço de liberdade, segurança e justiça. Por fim, procede-se a uma breve análise comparativa relativa ao Ministério Público português, cuja autonomia e estatuto constitucional são reiteradamente reconhecidos nos Relatórios de 2020 e 2024 sobre o Estado de Direito na União Europeia.

**Palavras-chave:** Mandado de Detenção Europeu | Cooperação Judiciária Penal | Independência Judicial | Tribunal de Justiça da União Europeia | Direitos Fundamentais | Ministério Público | Estado de Direito.

**Abstract:** This paper examines the insufficient guarantees of independence of a Member State's Public Prosecutor's Office as a ground for refusing to execute a European Arrest Warrant (EAW). This analysis is based on the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU), in particular the judgment delivered in the ‘Parquet de Lübeck’ case on 27 May 2019, as highlighted in the European Commission's 2020 Rule of Law Report, particularly the chapter on Germany, in which it was concluded that the German Public Prosecutor's Office did not provide adequate guarantees of independence from the executive when issuing EAWs. Such understanding led to the transfer of authority to issue the MDE to the judges. The paper further discusses the principle of mutual recognition, the limits to the automatic execution of EAWs, and the central role of judicial independence as a precondition for mutual trust within the Area of Freedom, Security and Justice. Finally, it provides a comparative note on Portugal, whose Public Prosecutor's Office is consistently recognised as structurally independent in the 2020 and 2024 Rule of Law Reports.

**Keywords:** European Arrest Warrant | Judicial Independence | Criminal Judicial Cooperation | Court of Justice of the European Union | Fundamental Rights | Public Prosecutor's Office | Rule of Law.



Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

 **turnitin** Texto submetido à plataforma de deteção de similaridade e plágio Turnitin.

Os textos que constituem esta obra seguem, por decisão do respetivo autor, a antiga ou a atual grafia.

O conteúdo desta obra é da exclusiva responsabilidade do seu autor e não vincula a Fundação Minerva | Universidade Lusíada.

---

RUI CRUZ

**A FALTA DE GARANTIA DE INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
DE UM ESTADO-MEMBRO COMO MOTIVO DE RECUSA DE EXECUÇÃO  
DE MANDADO DE DETENÇÃO EUROPEU**

**THE LACK OF GUARANTEES OF THE INDEPENDENCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF  
A MEMBER STATE AS GROUNDS FOR REFUSING TO EXECUTE A EUROPEAN ARREST WARRANT**

 10.34628/JYQZ-BK11

---

**Sumário:**

1. Introdução. 2. A cooperação judiciária em matéria penal e o princípio do reconhecimento mútuo. 3. O Mandado de detenção europeu. Exceções à sua execução. 4. Os direitos fundamentais dos cidadãos e a soberania dos EM. 5. Considerações finais.

**Summary:**

1. Introduction. 2. Judicial cooperation in criminal matters and the principle of mutual recognition. 3. The European Arrest Warrant. Exceptions to its execution. 4. The fundamental rights of citizens and the sovereignty of Member States. 5. Final considerations.

## 1. Introdução

O *RULE OF LAW REPORT 2020*<sup>1</sup>, elaborado pela Comissão Europeia no âmbito do mecanismo anual de monitorização destinado a reforçar a proteção do Estado de direito na União Europeia (UE), procede a uma análise estruturada da situação em cada Estado-Membro, incidindo sobre quatro domínios essenciais: o sistema de justiça, o combate à corrupção, o pluralismo dos media e o equilíbrio dos poderes institucionais<sup>2</sup>. No quadro dessa avaliação horizontal, o capítulo relativo à Alemanha<sup>3</sup> revelou-se particularmente interessante para a discussão da independência das autoridades com competência para a emissão de Mandados de Detenção Europeus (MDE).

---

<sup>1</sup> V. Comissão Europeia, *2020 RULE OF LAW REPORT*, Bruxelas, 2020, disponível em: [[https://commission.europa.eu/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_pt](https://commission.europa.eu/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pt)], acesso em 12 de dezembro de 2024.

<sup>2</sup> V. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2020-rule-law-report\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2020-rule-law-report_pt).

<sup>3</sup> V. Comissão Europeia, *2020 RULE OF LAW REPORT – COUNTRY CHAPTER ON GERMANY*, Bruxelas, 2020, disponível em: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0304>], acesso em 12 de dezembro de 2024.

Com efeito, embora o relatório reconheça que o sistema judiciário alemão dispõe de sólidas garantias de controlo da legalidade e que a perceção pública e empresarial acerca da independência dos tribunais e dos juizes é amplamente positiva, o documento sublinha um ponto sensível: o estatuto do Ministério Público alemão, integra o poder executivo e encontra-se sujeito a instruções diretas do Ministério da Justiça, tanto dos ministros da Justiça dos *Länder* como do ministro federal da Justiça, inclusive em processos concretos.

Essa circunstância foi determinante para o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no Acórdão de 27 de maio de 2019<sup>4</sup>, concluir que o Ministério Público alemão não assegurava garantias suficientes de independência em relação ao Governo para efeitos de emissão de MDE. Daí resultou a necessidade de transferir essa competência para uma autoridade judicial independente, designadamente um juiz, de modo a salvaguardar o critério de independência exigido pelo direito da União<sup>5</sup>.

A decisão do TJUE suscita uma questão dogmática central que orienta o presente estudo: estará o Tribunal a abrir espaço à construção de uma cláusula geral de não execução do MDE baseada na proteção dos direitos fundamentais e na falta de independência da autoridade emissora, para além dos motivos obrigatórios e facultativos taxativamente previstos na Decisão-Quadro 2002/584/JAI?

A resposta exige uma análise articulada entre o princípio do reconhecimento mútuo, os fundamentos da confiança mútua e os limites impostos pela tutela dos direitos fundamentais em situações de risco sistémico ou estrutural.

O interesse do tema é reforçado pela sua atualidade: por um lado, a controvérsia gerada na Alemanha relativamente à posição institucional do Ministério Público reacendeu o debate sobre a configuração orgânica das autoridades judiciais europeias; por outro, a crescente utilização prática do MDE atesta a importância deste mecanismo.

Com efeito, segundo dados disponíveis no Portal Europeu da Justiça, são emitidos anualmente dezenas de milhares de MDE, dos quais vários milhares são executados<sup>6</sup>, o que comprova a centralidade deste instrumento na coo-

<sup>4</sup> Processos apensos C-508/18 e C-82/19 PPU – Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de maio de 2019, disponível em: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0508>], acesso em 5 de fevereiro de 2025.

<sup>5</sup> Após consulta do último Relatório sobre o Estado de Direito de 2024 – Capítulo nacional sobre a situação do Estado de direito na Alemanha, de 24.7.2024, verifica-se que a solução ante preconizada, em 2020, ainda se encontra em vigor, encontrando-se em análise uma proposta do Ministério da Justiça para introdução de salvaguardas no uso do poder dos Ministros da Justiça na emissão de instruções aos Procuradores em casos individuais e concretos, de encontro aos requisitos da jurisprudência do Tribunal da Justiça da União Europeia. V. Comissão Europeia, 2024 *RULE OF LAW REPORT – COUNTRY CHAPTER ON GERMANY*, Bruxelas, 2020, disponível em: [[https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900\\_en?filename=16\\_1\\_58059\\_coun\\_chap\\_germany\\_en.pdf&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900_en?filename=16_1_58059_coun_chap_germany_en.pdf&prefLang=pt)], acesso em 10 de abril de 2025.

<sup>6</sup> A título ilustrativo, em 2022 foram emitidos 13.335 MDE, tendo sido executados 4.540, com ou sem consentimento dos visados. Disponível em <https://e-justice.europa.eu/topics/court-procedures/criminal->

peração judiciária penal europeia e a necessidade de garantir a sua aplicação harmoniosa.

Face a este contexto, justifica-se retomar o tema, confrontando a lógica de harmonização e eficácia que subjaz ao MDE com as exigências constitucionais e europeias de proteção dos direitos fundamentais. Neste sentido, o presente artigo propõe um percurso analítico que abrange: (i) a cooperação judiciária penal e o princípio do reconhecimento mútuo; (ii) o regime jurídico do MDE e as exceções à sua execução; (iii) a articulação entre direitos fundamentais, soberania dos Estados-Membros e confiança mútua; e, por fim, (iv) uma reflexão conclusiva sobre o alcance e os riscos do entendimento perfilhado pelo TJUE quanto à independência das autoridades emissoras.

## **2. A cooperação judiciária em matéria penal e o princípio do reconhecimento mútuo**

A cooperação judiciária em matéria penal na União Europeia assenta, em termos gerais, no objetivo estruturante de construção de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), consagrado nos Tratados da União<sup>7</sup>. Este espaço, conforme estabelecido no artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE), pressupõe um grau intenso de coordenação e convergência entre os sistemas jurídicos dos Estados-Membros (EM), fundado no princípio da confiança mútua, o qual, segundo a jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), impõe que “cada Estado-Membro considere, salvo em circunstâncias excecionais, que todos os outros Estados-Membros respeitam o direito da União e, muito em especial, os direitos fundamentais reconhecidos por esse direito”<sup>8</sup>.

Neste quadro, o objetivo primordial da cooperação policial e judiciária em matéria penal consiste em assegurar um elevado nível de segurança para os cidadãos da União, através da prevenção e repressão eficaz da criminalidade grave e transnacional, bem como do combate a fenómenos como o racismo e

---

[cases/judicial-cooperation/european-arrest-warrant\\_pt.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CG0002), acesso em 12 abril de 2025.

<sup>7</sup> V. Artigo 3.º, n.º 2 do Tratado da União Europeia (TUE), onde são enunciados os principais objectivos da UE quanto ao espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ), bem como os Artigos 67.º a 89.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), onde é feita a consagração do ELSJ. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/150/espaco-de-liberdade-de-seguranca-e-de-justica-aspetos-gerais> e <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/area-of-freedom-security-and-justice.html>, acesso em 01 de abril de 2025.

<sup>8</sup> Considerando 191, do Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça, de 18 de dezembro de 2014, proferido nos termos do artigo 218.º, n.º 11, TFUE – Projeto de acordo internacional – Adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais – Compatibilidade do referido projeto com os Tratados UE e FUE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CG0002>, acesso em 5 de abril de 2025.

a xenofobia<sup>9</sup>. Pretende-se, assim, garantir que a criminalidade transfronteiriça seja combatida de forma coordenada e que, simultaneamente, se salvede a proteção dos direitos fundamentais.

No plano estritamente jurídico, o artigo 82.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) configura-se como o fundamento normativo da cooperação judiciária penal. Este preceito tem por finalidade assegurar uma cooperação eficaz entre as jurisdições penais dos EM e consagra como eixo estruturante o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais, considerado o “pilare” da cooperação penal europeia. A consagração deste princípio “demonstra o reconhecimento do legislador europeu sobre a importância da confiança mútua entre os sistemas judiciais para a construção de um ELSJ, necessária para assegurar o melhor funcionamento do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais”<sup>10</sup>.

Contudo, a diversidade das tradições jurídicas nacionais e as assimetrias existentes entre os sistemas de justiça penal dos EM geram dificuldades práticas na concretização do modelo de integração pretendido. A harmonização em matéria penal continua limitada pelas soberanias nacionais, estando frequentemente dependente de compromissos intergovernamentais e de uma adesão voluntária a soluções normativas comuns. Assim, a doutrina tem sublinhado a necessidade de uma “harmonização flexível”, que permita conciliar diferenças estruturais relevantes com a adoção de instrumentos europeus que, estando alinhados com os valores comuns, sejam exequíveis e aceites por todos os EM<sup>11</sup>.

A harmonização jurídica neste domínio procura atingir um equilíbrio entre a diversidade legislativa e a necessidade de regras comuns que garantam o funcionamento do mercado interno e a eficácia da cooperação em matéria de justiça e segurança. Nessa medida, parte-se do postulado de que “uma decisão de uma autoridade nacional que tenha legítimos efeitos extraterritoriais e que convoque o direito europeu deve ser automaticamente aceita e implementada nos restantes Estados-Membros”<sup>12</sup>.

No que respeita ao Mandado de Detenção Europeu (MDE), instrumento paradigmático da cooperação penal na UE, a eficácia do sistema depende de um nível particularmente elevado de confiança recíproca. Tal exigência deriva do facto de o MDE constituir um mecanismo de entrega direta de pessoas

<sup>9</sup> V. melhor desenvolvido em <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/police-and-judicial-cooperation-in-criminal-matters.html>, acesso em 5 de abril de 2025.

<sup>10</sup> Inês Pires, *O Direito Penal da União Europeia*, dissertação de Mestrado em Direito Internacional e Relações Internacionais, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2019, p. 39.

<sup>11</sup> *Idem*, loc. Cit.

<sup>12</sup> Pedro Caeiro, *Reconhecimento Mútuo, Harmonização e Confiança Mútua (primeiro esboço de uma revisão) in Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da procuradoria europeia*, CIIDH, Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2017, p. 36.

entre EM, substituindo os complexos e morosos procedimentos de extradição tradicionais.

O reconhecimento mútuo no contexto do MDE pressupõe que todos os EM asseguram um padrão equivalente de proteção dos direitos fundamentais, aferido, nomeadamente, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), considerando que “o próprio princípio do reconhecimento mútuo, no qual se baseia o sistema do mandado de detenção europeu, assenta na confiança recíproca, entre os Estados-Membros, em que as respetivas ordens jurídicas nacionais estão em condições de fornecer uma proteção equivalente e efetiva dos direitos fundamentais, reconhecidos ao nível da União, em particular, na Carta”<sup>13</sup>. Como reiterou o TJUE, o próprio princípio do reconhecimento mútuo assenta na confiança de que as ordens jurídicas nacionais garantem uma proteção equivalente e efetiva desses direitos.

Com base no princípio do reconhecimento mútuo – como pilar fundamental da cooperação judiciária penal na UE (artigo 82.º do TFUE), procura-se garantir a eficácia do ELSJ, de modo que as decisões judiciais adotadas por um EM sejam reconhecidas e executadas em outros EM, sem a necessidade de procedimentos complexos e morosos, como outrora ocorria com o procedimento de extradição existente entre os países da UE<sup>14</sup>, pois este princípio é visto como “a aceitação do pressuposto de que todos os EM garantem um elevado e equivalente grau de proteção dos direitos fundamentais, aferido pelo standard da CEDH, base para a existência de confiança mútua entre as suas ordens jurídicas. Esta confiança permitirá reconhecer como válidas, no ELSJ, as decisões adotadas ao abrigo das disposições nacionais, não obstante a ausência de harmonização”<sup>15</sup>.

O artigo 82.º, n.º 1, TFUE reafirma que a cooperação judiciária em matéria penal “assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos EM...”, devendo este princípio ser compreendido como “um ponto de equilíbrio entre as identidades e culturas jurídicas nacionais, por um lado, e um projeto comum de liberdade, segurança e justiça, por outro”<sup>16</sup>. Esta dialética entre unidade e diversidade constitui, afinal, a marca distintiva da evolução do ELSJ.

<sup>13</sup> Ponto 77 do Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (5 de abril de 2016) Processos apensos C-404/15 e C-659/15 PPU.

<sup>14</sup> [https://e-justice.europa.eu/90/PT/european\\_arrest\\_warrant](https://e-justice.europa.eu/90/PT/european_arrest_warrant).

<sup>15</sup> Vânia Costa Ramos, *Direito Penal Europeu Institucional: O quadro “pós-Lisboa” – por mares nunca dantes navegados, edificar-se-á novo reino?* In ROA II-III, pp. 173-812, p. 754.

<sup>16</sup> Pedro Caeiro, *op. cit.*, p. 36.

### 3. O Mandado de Detenção Europeu. Exceções à sua execução

O Mandado de Detenção Europeu (MDE), introduzido pela Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho<sup>17</sup>, de 26 de fevereiro de 2009, doravante mencionada por Decisão-Quadro 2002/584<sup>18</sup>, é considerado um dos instrumentos mais importantes da cooperação judiciária penal da UE, sendo um dos corolários principais do princípio do reconhecimento mútuo, “que consigna, *prima facie*, o reconhecimento de uma decisão judicial tomada por autoridade competente em um Estado-Membro por outra autoridade competente de outro Estado-Membro, cujos efeitos, no Estado do reconhecimento, se esperam que sejam equivalentes aos produzidos por uma autoridade competente nacional”<sup>19</sup>.

Aplicável desde 7 de agosto de 2002, o MDE, numa ótica de simplificação de procedimentos, veio substituir o sistema de extradição *ante* instituído, “não obstante protagonizar um processo de detenção e entrega simplificado e célere e de competência de autoridades judiciárias”<sup>20</sup>, de modo a permitir uma devolução, rápida e oportuna, de pessoas de um outro país da UE que tenham cometido um crime grave<sup>21</sup>.

Assente no princípio do reconhecimento mútuo<sup>22</sup>, *ex vi* artigo 82.º do TFUE, este instrumento tem demonstrado se tratar de um mecanismo muito importante na eficácia da justiça penal, tratando-se de um sistema mais simples e célere do que o malogrado processo de extradição, pois “a instauração de um novo regime simplificado de entrega de pessoas condenadas ou suspeitas para efeitos de execução de sentenças ou de procedimento penal permite suprimir a complexidade e a eventual morosidade inerentes aos [atuais] procedimentos de extradição”<sup>23</sup>, constituindo-se como “uma realização importante e um instrumento eficaz, útil e indispensável para combater os crimes transnacionais graves e levar os autores de crimes graves a tribunal no Estado-Membro onde os processos penais foram instaurados ou ainda estão em curso, para além de ter efeitos positivos na manutenção do ELSJ”<sup>24</sup>, inclusive sem controlo da dupla incriminação de diversos factos criminais, elencados no artigo 2.º, n.º 2 da Decisão-Quadro 2002/584.

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A02002F0584-20090328>.

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> Manuel Valente, *Do Mandado de Detenção Europeu*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 63. Para mais desenvolvimentos, v. 87 e ss.

<sup>20</sup> *Idem*, p. 141.

<sup>21</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32002F0584#:~:text=O%20mandado%20de%20deten%C3%A7%C3%A3o%20europeu%20\(MDE\)%20substitui](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32002F0584#:~:text=O%20mandado%20de%20deten%C3%A7%C3%A3o%20europeu%20(MDE)%20substitui).

<sup>22</sup> Artigo 1.º, n.º 2 da Decisão-Quadro 2002/584.

<sup>23</sup> Conforme considerando 5, da Decisão-Quadro 2002/584.

<sup>24</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0248\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0248_PT.html).

Releva especial importância referir a previsão, nos artigos 3.º, 4.º e 4.º-A, da Decisão-Quadro, de forma taxativa, de motivos de não execução obrigatória do MDE e motivos de não execução facultativa do MDE. Estes motivos constituem derrogações ao princípio da confiança mútua e devem ser interpretados de forma restrita.

Paralelamente, o artigo 1.º n.º 3 da Decisão-Quadro impõe que “a presente decisão-quadro não tem por efeito alterar a obrigação de respeito dos direitos fundamentais e dos princípios jurídicos fundamentais consagrados pelo artigo 6.º do Tratado da União Europeia”, o que significa que a aplicação do MDE tem de ter sempre em vista o respeito pelos direitos fundamentais previstos na Carta dos direitos fundamentais da UE e na Convenção europeia dos direitos do homem.

Foi neste quadro que surgiram as questões prejudiciais submetidas pelos tribunais irlandeses<sup>25</sup>, através do *Supreme Court* e pelo *High Court*, no âmbito dos Processos C-508/18 e C-82/19 PPU, respetivamente. Tratava-se de saber se o Ministério Público alemão poderia ser qualificado como “autoridade judiciária de emissão”, na aceção prevista no artigo 6.º da Decisão-Quadro.

O TJUE concluiu que não. Da previsão no artigo 6.º n.º 1 da Decisão-Quadro, em que “a autoridade judiciária de emissão é a autoridade judiciária do Estado-membro de emissão competente para emitir um mandado de detenção europeu nos termos do direito desse Estado”, não compreende as “procuradorias de um EM que correm o risco de estarem sujeitas, direta ou indiretamente, a ordens ou instruções individuais por parte do poder executivo, como um Ministro da Justiça, no âmbito da adoção de uma decisão relativa à emissão de um mandado de detenção europeu”<sup>26</sup>.

Efetivamente, os procuradores alemães encontram-se subordinados ao Ministério da Justiça, relação permitida pelo sistema judicial alemão, mas que para efeitos de emissão de MDE suscitaram preocupações relacionadas com a independência daqueles, decidindo o Acórdão citado que os procuradores alemães não podem ser considerados uma “autoridade judiciária independente”, pois encontram-se sujeitos a instruções diretas do poder executivo, circunstância incompatível com o grau de independência funcional exigido para a emissão de um MDE. Assim, o Tribunal declarou que os procuradores alemães não satisfaziam os requisitos de independência e imparcialidade exigidos pelo artigo 6.º da Decisão-Quadro.

<sup>25</sup> Apresentadas ao Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, apreciação que revestiu caráter de urgência, considerando que o próprio artigo prevê que “se for suscitada uma questão prejudicial num «processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional relativamente a uma pessoa detida, o Tribunal pronunciar-se-á com a maior brevidade possível» (...)”, cfr. Maria Mesquita, *A União Europeia Após o Tratado de Lisboa*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 158.

<sup>26</sup>V. Acórdão do TJUE, de 27 de maio de 2019, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=7CC9CFF930CCB062B108BBF7B86133F6?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=457081>.

Esta questão, relevada no Relatório de 2020 sobre o Estado de direito da UE, capítulo relativo à Alemanha, conforme enunciamos no introito deste trabalho, que analisou diversos aspetos relacionados com a justiça (independência, qualidade e eficiência dos sistemas judiciais), levou à proibição dos procuradores alemães de emitirem MDE, ficando essa competência, atualmente, exclusivamente atribuída aos juízes<sup>27</sup>.

A análise comparativa com Portugal revela um quadro substancialmente distinto do verificado na Alemanha à data dos processos que estiveram na origem da jurisprudência do TJUE. Tanto o Relatório de 2020<sup>28</sup> como o Relatório de 2024<sup>29</sup> sobre o Estado de Direito na União Europeia sublinham que o Ministério Público português beneficia de um estatuto de autonomia constitucionalmente consagrado, não estando sujeito a instruções do Governo no exercício da ação penal. A própria hierarquia interna do Ministério Público, embora estruturada, é regida por critérios de legalidade, objetividade e vinculação ao princípio da igualdade. Assim, e diversamente da situação alemã, não se identificam, em Portugal, riscos sistémicos ou estruturais de falta de independência suscetíveis de comprometer a emissão ou validação de um Mandado de Detenção Europeu. Este contraste evidencia a importância das particularidades constitucionais e institucionais nacionais na avaliação da confiança mútua entre Estados-Membros.

Da consulta do último Relatório sobre o Estado de Direito de 2024 – Capítulo nacional sobre a situação do Estado de direito na Alemanha, de 24.7.2024, verificamos que se encontra em análise uma proposta do Ministério da Justiça para introdução de salvaguardas no uso do poder dos Ministros da Justiça na emissão de instruções aos Procuradores em casos individuais e concretos, que vão de encontro aos requisitos da jurisprudência do Tribunal da Justiça da União Europeia.

Em suma, o projeto refere que as instruções dos Ministros da Justiça só podem ocorrer “para evitar decisões ilícitas”, ou ainda “nos casos em que exista uma margem de discricionariedade baseada em elementos factuais ou jurídicos”, bem como o facto de que “as instruções teriam de ser emitidas por escrito e fundamentadas”<sup>30</sup>.

Este novo projeto pretende afastar as objeções elencadas pelo TJUE, no Acórdão de 27.5.2019, de modo que se permita “garantir à autoridade de execução que a decisão de emissão de um mandado de detenção europeu para

<sup>27</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0304>.

<sup>28</sup> V. Comissão Europeia, 2020 *RULE OF LAW REPORT – COUNTRY CHAPTER ON PORTUGAL*, Bruxelas, 2020, disponível em: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0321>], acesso em 10 de janeiro de 2025.

<sup>29</sup> V. Comissão Europeia, 2024 *RULE OF LAW REPORT – COUNTRY CHAPTER ON PORTUGAL*, Bruxelas, 2024, disponível em: [[https://commission.europa.eu/document/download/427e4c4b-28ca-4140-acff-7ad50e367dda\\_pt?filename=51\\_1\\_58079\\_coun\\_chap\\_portugal\\_pt.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/427e4c4b-28ca-4140-acff-7ad50e367dda_pt?filename=51_1_58079_coun_chap_portugal_pt.pdf)], acesso em 10 de abril de 2025.

<sup>30</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900\\_en?filename=16\\_1\\_58059\\_coun\\_chap\\_germany\\_en.pdf&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900_en?filename=16_1_58059_coun_chap_germany_en.pdf&prefLang=pt).

efeitos de instauração de uma ação penal se baseia num processo nacional sujeito a um controlo judicial e que a pessoa sobre a qual recai o mandado de detenção europeu beneficiou de todas as garantias próprias à adoção desse tipo de decisões, nomeadamente das decorrentes dos direitos fundamentais e dos princípios jurídicos fundamentais referidos no artigo 1.º, n.º 3, da Decisão-Quadro 2002/584<sup>31</sup>, pois “a realização da justiça não se compadece nem se compagina com a violação de direitos e liberdades fundamentais em geral nem com a agressão desnecessária e excessiva das garantias processuais, sob pena de se gerar uma não aceitação pela comunidade da ação”<sup>32</sup>, colocando em causa a confiança mútua pretendida entre os Estados-Membros.

#### **4. Os direitos fundamentais dos cidadãos e a soberania dos Estados-membros**

Como vimos anteriormente, a decisão do TJUE relativa às procuradorias alemãs concluiu que as mesmas não ofereciam uma garantia de independência suficiente em relação ao poder executivo para poderem emitir MDE.

Esta decisão levantou questões relacionadas com a soberania dos EM, pois a mesma, ainda que reflexamente, coloca em crise a organização do poder judicial alemão, o que nos inculca afirmar, analogicamente e por força do nosso raciocínio, que o princípio de que as instituições da UE só devem atuar quando os EM não consigam suficientemente alcançar os objetivos preconizados é, de algum modo, prejudicado<sup>33</sup>, pois “atendendo ao princípio da autonomia institucional e processual dos Estados-Membros, cabe ao direito interno determinar os órgãos e procedimentos necessários para esse efeito desde que sejam idóneos para atingir os resultados que o direito da União Europeia im-

<sup>31</sup> Considerando 70, do Acórdão de 27.5.2019.

<sup>32</sup> Manuel Valente, *op. cit.*, p. 207.

<sup>33</sup> Embora não tenha aplicabilidade a decisões judiciais, *in casu* decisões do TJUE, mas tão somente a atos políticos, cremos ser de relembrar nesta sede, por paralelismo de raciocínio, o princípio da subsidiariedade, como conceito fundamental na UE, que se encontra consagrado no artigo 5.º, em especial n.º 3, do TUE, complementado pelo procedimento previsto no Protocolo n.º 2, apenso ao Tratado, prevendo-se que “a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”, tratando-se de “um princípio fundamental no quadro de uma organização federal que por definição supõe um adequado sistema de repartição de competências entre os órgãos centrais da federação e os estados federados” conforme Campos & Campos, *Manual de Direito Europeu – O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia*, 6.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 278. Ainda neste domínio, de forma muito certa, Fausto Quadros ensina-nos que o princípio da subsidiariedade “adota uma filosofia descentralizadora nas relações entre a União e os Estados, ampliando, em cada caso concreto, a soberania dos Estados, em detrimento da ação da União, sempre que os Estados revelem capacidade e suficiência para alcançar os fins dos Tratados” conforme Fausto Quadros, *Direito da União Europeia*, 3.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2013, p.141, querendo isto dizer que a UE só deve agir quando os EM não conseguirem atingir os objetivos da ação de forma eficaz.

perativamente prevê<sup>34</sup>.

*Summo rigore*, importa relevar que ao TJUE cumpre “velar por que a legislação da UE seja interpretada e aplicada da mesma forma em todos os países da UE [e] garantir que as instituições e os países da UE respeitem o direito europeu”<sup>35</sup> de modo que, por via de um pedido de interpretação legislativa, solicitado por um EM, cabe ao TJUE verificar e decidir se determinado ato legislativo de um EM é compatível com a legislação da UE, velando “pela aplicação e interpretação uniformes do direito da União”<sup>36</sup>.

O que se acaba de referir releva de tal forma importância, “porquanto aos Estados-Membros cabe manter a conformidade das suas normas internas com as normas comunitárias”<sup>37</sup>.

No caso do Acórdão *sub judice*, o TJUE, no âmbito da interpretação e aplicação do direito da UE, decidiu, desconsiderando a possibilidade de atuação nacional, impondo uma determinada interpretação, restritiva, de uma norma da Decisão-Quadro 2002/584, *in casu* do artigo 6.º, n.º 1, que prevê nos seus precisos termos que “A autoridade judiciária de emissão é a autoridade judiciária do Estado-Membro de emissão competente para emitir um mandado de detenção europeu nos termos do direito desse Estado”.

Nesse patamar de ideias, tal poderia ser visto como uma eventual intromissão excessiva de uma Instituição da UE, considerando que o TJUE decidiu que as procuradorias alemãs não eram suficientemente independentes para emitirem MDE, inclusive podendo colocar em causa a confiança mútua entre os sistemas judiciais dos EM, pois considerou que o sistema judicial alemão, em face dos procuradores estarem dependentes dos Ministros da Justiça, não poderem ser considerados suficientemente independentes, ou seja, os procuradores alemães não poderiam ser considerados uma “autoridade judiciária competente” independente, na aceção do artigo 6, n.º 1 da Decisão-Quadro 2002/584.

Esta decisão obrigará à Alemanha (e outros EM que se encontrem em situações idênticas, cremos) a rever o seu sistema judicial, no que concerne à atuação dos Ministros da Justiça junto dos procuradores, em ordem a reformá-lo para garantir que a emissão do MDE esteja em conformidade com os princípios da independência judicial referidos pelo TJUE no Acórdão citado,

<sup>34</sup> Margarida Salema, *A União Europeia. O Direito e a Atividade* 2.ª Ed., Quid Juris, Lisboa, 2024, p. 243-244.

<sup>35</sup> [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu\\_pt](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_pt), acesso em 10 de fevereiro de 2025.

<sup>36</sup> Margarida Salema, *A União Europeia*, op. cit., p. 142.

<sup>37</sup> Margarida Salema, *A União Europeia*, op. cit., p. 222. Para mais desenvolvimentos acerca do princípio do primado vide Acórdão do TJ Flaminio Costa c. Enel, de 15 de julho de 1964 e Acórdão do TJ Administration des Finances de l'État Simmenthal, de 9 de março de 1978, respetivamente em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A61964CJ0006>, e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61977CJ0106>, acesso em 10 de fevereiro de 2025.

processo que se encontra atualmente em discussão, mencionado no Relatório sobre o Estado de direito 2024, capítulo relativo à Alemanha, conforme referimos anteriormente.

Entendemos pois – conforme o Acórdão citado destacou – que a independência judicial é uma questão central de interesse europeu que envolve a aplicação de direitos fundamentais, pelo que concluímos que o TJUE, atendendo ao princípio do primado, subjacente à sua decisão, atuou no sentido de assegurar que todos os EM da UE cumpram um nível mínimo de independência judicial, como parte do espaço de liberdade, segurança e justiça da União.

Consideramos, em suma, que a atuação do TJUE objetivou a proteção da coerência jurídica e a efetividade da justiça na UE, em prol da defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos da UE, que poderiam ser prejudicados nos casos em que as decisões que os afetassem proviessem de uma autoridade judiciária não independente, o que seria contrário ao ideal de confiança mútua entre sistemas judiciais dos EM, essencial para a efetividade do próprio MDE, pois “é necessário confiar na concreta prática da aplicação do direito em determinado Estado-membro”<sup>38</sup>.

Aqui chegados, da decisão do Acórdão em crise, cumpre dilucidar em concreto acerca do nosso problema de investigação, inicialmente elencado, ou seja, a questão de saber se o TJUE não estará a criar uma cláusula geral em que os EM executores dos MDE possam invocar, sempre que considerem estarem violados direitos fundamentais pelo EM emissor do MDE, como motivo para não execução de um MDE, à margem dos motivos taxativamente previstos na Decisão-Quadro 2002/584.

Vejamos.

OTJUE, ao decidir que as procuradorias alemãs não eram suficientemente independentes para emitir MDE, baseou-se no fato de que a independência judicial é um requisito essencial para garantir os direitos fundamentais, nomeadamente o direito à justiça imparcial e o direito de defesa<sup>39</sup>. Dito de outro modo, o TJUE considerou, no fundo, que os sistemas judiciais dos EM devem garantir um nível adequado de independência para assegurar que os direitos fundamentais das pessoas envolvidas sejam respeitados, na execução de MDE.

Não obstante o referido, como sabemos, a Decisão-Quadro 2002/584 estabelece, como demos nota anteriormente, motivos específicos, alguns obrigatórios outros facultativos, de recusa de execução de um MDE, previstos nos artigos 3.º e 4.º, da Decisão-Quadro 2002/584.

---

<sup>38</sup> Pedro Caeiro, *op. cit.*, p. 43.

<sup>39</sup> V. Acórdão citado.

Mas a decisão do Acórdão citado não vem aditar ou criar *ex novo* um motivo de recusa de execução, vem antes reforçar a ideia de que a independência judicial é essencial para que o MDE emitido seja compatível com os direitos fundamentais. Não querendo isto dizer que, em face da decisão do Acórdão, possam agora os EM invocar uma quaisquer violação de direitos fundamentais pelo EM emissor do MDE, com o objetivo de o não executarem, tendo antes que se justificar e demonstrar que tal sistema judicial emissor não garante um tratamento justo e independente, porquanto os motivos de recusa de execução são, e continuam a ser, taxativos, mas “apesar da exaustão dos elencos, os Estados-Membros e o TJUE introduziram uma maior flexibilização dos princípios como reação à tensão recorrente entre a execução de MDE e a tutela de direitos fundamentais (...) de onde resulta que o respeito por esses direitos é uma condição adicional para a execução de MDE”<sup>40</sup>.

Repare-se que, anteriormente, em 2016, a propósito de dois pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º do TFUE, pelo Tribunal regional superior de Bremen, Alemanha, neste caso como EM executor de MDE, contra Pál Aranyosi (C-404/15) e Robert Caldararu (C-659/15 PPU), no âmbito da execução de dois MDE emitidos, respetivamente, em 4 de novembro e 31 de dezembro de 2014 pelo juiz de instrução do Tribunal de Comarca de Miskolc, Hungria contra P. Aranyosi, e de um mandado de detenção europeu emitido em 29 de outubro de 2015 pelo Tribunal de Primeira Instância de Fagaras, Roménia, contra R. Caldararu<sup>41</sup>, o TJUE já se havia pronunciado acerca da necessidade de se ter em consideração, nas decisões extraterritoriais, os direitos fundamentais dos cidadãos-alvo dos EM.

Contudo, impõe-se, obrigatoriamente, a averiguação muito cuidada da verificação de diversos elementos e motivos sérios para se considerar que a pessoa alvo de MDE corre um risco real de tratamento violador de alguns dos seus direitos fundamentais, solicitando-se ao EM emissor informações complementares, se necessário for, em ordem ao afastamento dos riscos identificados.

Neste Acórdão o TJUE, em linhas gerais, veio considerar e declarar que:

“Os artigos 1.º, n.º 3, 5.º e 6.º, n.º 1, da Decisão Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, alterada pela Decisão Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, devem ser interpretados no sentido de que, **perante**

<sup>40</sup> Maria Andrade, *Os limites ao princípio da confiança mútua e a tutela do Estado de direito no âmbito da Cooperação judicial penal: a necessidade da reconfiguração de um equilíbrio à luz da situação do Estado de direito na Polónia*, dissertação de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Escola de Lisboa, 2021, p. 13.

<sup>41</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0404>, acesso em 18 de fevereiro de 2025.

**elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados que confirmem a existência de deficiências, quer sejam sistémicas ou generalizadas**, quer afetem determinados grupos de pessoas ou ainda determinados centros de detenção, no que respeita às condições de detenção no Estado-Membro de emissão, **a autoridade judiciária de execução deve verificar, de maneira concreta e precisa**, se existem motivos sérios e comprovados para considerar que a pessoa objeto de um mandado de detenção europeu, emitido para efeitos de procedimento penal ou de cumprimento de uma pena privativa de liberdade, correrá, em razão das condições da sua detenção nesse Estado-Membro, um risco real de trato desumano ou degradante, na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em caso de entrega ao referido Estado-Membro. **Para o efeito, deve pedir o fornecimento de informações complementares à autoridade judiciária de emissão**, que, depois de ter requerido, se necessário, a assistência da autoridade central ou de uma das autoridades centrais do Estado-Membro de emissão, na aceção do artigo 7.º da referida decisão-quadro, deve comunicar essas informações no prazo fixado nesse pedido. **A autoridade judiciária de execução deve adiar a sua decisão quanto à entrega da pessoa em causa até obter as informações complementares que lhe permitam afastar a existência de tal risco**. Se a existência desse risco não puder ser afastada num prazo razoável, esta autoridade deve decidir se há que pôr termo ao processo de entrega” (negritos nossos).

Ou seja, o artigo 1.º, n.º 3 da Decisão-Quadro 2002/584 do Conselho, de 13 de junho de 2002, deve ser interpretado no sentido “de que não constitui [sem mais] um motivo de não-execução do mandado de detenção europeu, para efeitos de procedimento penal ou de cumprimento de uma pena ou medida de segurança privativas de liberdade, fundado no risco de violação, pelo Estado-Membro de emissão, dos direitos fundamentais da pessoa entregue”<sup>42</sup>.

Em suma, torna-se seguro, então, afirmar que “o afastamento da execução de um MDE quando esteja em causa um risco de violação de um direito fundamental implica (...) a consideração de elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados (...) de onde se retire a existência de falhas sistémicas ou generalizadas”<sup>43</sup> no sistema judicial do EM emissor do MDE, não se podendo concluir que a verificação, por si só, de violações a direitos fundamen-

<sup>42</sup> Cf. Conclusões do Advogado-Geral, apresentadas em 3 de março de 2016 – Processos apensos C-404/15 e C-659/15 PPU: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174758&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=19472>. acesso em 03 de janeiro de 2025.

<sup>43</sup> Maria Andrade, *op. cit.*, p. 16.

tais pelo EM emissor, são fundamento bastante para o EM executor invocar, no sentido de não executar o MDE, sendo necessário que o EM executor verifique a existência concreta e precisa, de motivos sérios para o não executar, tal qual decidido no último Acórdão citado, cabendo-lhe o ónus de “comprovar se, em concreto, tais deficiências poderão seriamente materializar-se numa infração real e efetiva dos direitos da pessoa cuja entrega foi solicitada”<sup>44</sup>.

## 5. Considerações finais

A questão que se colocou, de saber se a partir da decisão do TJUE, de 27.5.2019, todos os EM poderiam passar a invocar a violação de direitos fundamentais como motivo para não execução de um MDE, à margem dos motivos taxativamente previstos na Decisão-Quadro 2002/584/JAI, mereceu, quanto a nós, uma resposta negativa.

Os motivos de recusa de execução de MDE, previstos na Decisão-Quadro 2002/584/JAI, não são alterados. Há, antes, um reforço de que a independência judicial é um critério essencial para garantir que a execução do MDE seja compatível com os direitos fundamentais, previstos na CEDH e na Carta dos direitos fundamentais da UE.

Concluimos que, embora o risco de violação de direitos fundamentais seja um fundamento legítimo para a recusa da execução de um MDE, o Estado-Membro executor não pode recusar a execução de maneira genérica ou arbitrária, pois o TJUE não criou uma exceção geral para que os EM pudessem, a partir da decisão que discutimos, recusar a execução de MDE com base em qualquer violação de direitos fundamentais.

A violação dos direitos deve ser real, substancial e claramente demonstrada, e o Estado executor tem o dever de verificar a existência de riscos reais, utilizando garantias processuais adequadas (como solicitações de garantias do Estado emissor, por exemplo). Além disso, a recusa deve ser proporcionada e baseada em provas substanciais, não em meras suposições.

Em resumo, os EM podem invocar a violação de direitos fundamentais para recusar a execução de um MDE apenas em situações específicas e em casos em que haja um risco claro e substancial para os direitos do indivíduo. Essas recusas devem ser justificadas e não podem ser usadas de forma indiscriminada, de modo a garantir o respeito pelos direitos fundamentais enquanto se preserva a eficácia do sistema de justiça europeu.

---

<sup>44</sup> Agostinho Torres, *O Mandado de Detenção Europeu: Tempos de crise de confiança? – Um olhar sobre o princípio da confiança mútua entre países membros da UE, a fluidez da cooperação penal internacional e os limites impostos por uma cláusula geral de salvaguarda dos direitos fundamentais além das causas específicas de recusa de execução do MDE*, in *aRevista* n.º 5, 2024, p. 208. <https://arevista.stj.pt/edicoes/numero-5>.

## (English version) <sup>1</sup>

### 1. Introduction

The *RULE OF LAW REPORT 2020*<sup>2</sup>, drawn up by the European Commission as part of the annual monitoring mechanism designed to strengthen the protection of the rule of law in the European Union (EU), provides a structured analysis of the situation in each Member State, focusing on four key areas: the justice system, the fight against corruption, media pluralism and the balance of institutional powers<sup>3</sup>. Within the framework of this horizontal assessment, the chapter on Germany<sup>4</sup> proved particularly interesting for the discussion of the independence of the authorities competent to issue European Arrest Warrants (EAWs).

Indeed, whilst the report acknowledges that the German judicial system has robust safeguards for reviewing legality and that public and business perceptions of the independence of the courts and judges are largely positive, the document highlights a sensitive issue: the status of the German Public Prosecutor's Office, which forms part of the executive branch and is subject to direct instructions from the Ministry of Justice, both from the Ministers of Justice of the *Länder* and from the Federal Minister of Justice, including in specific cases.

This circumstance was decisive for the Court of Justice of the European Union (CJEU), in its judgment of 27 May 2019<sup>5</sup>, in concluding that the German Public Prosecutor's Office did not provide sufficient guarantees of independence from the Government for the purposes of issuing an EIO. This resulted in the need to transfer this power to an independent judicial authority, namely a judge, in order to safeguard the criterion of independence required by EU law<sup>6</sup>.

The CJEU's decision raises a central doctrinal question that guides this study: is the Court opening the way for the construction of a general clause of non-execution of the EAW based on the protection of fundamental rights and the lack of independence of the issuing authority, beyond the mandatory and optional grounds exhaustively set out in Framework Decision 2002/584/JHA?

The answer requires a coordinated analysis of the principle of mutual recognition, the foundations of mutual trust, and the limits imposed by the protection of fundamental rights in situations of systemic or structural risk.

The relevance of this topic is heightened by its topicality: on the one hand, the controversy in Germany regarding the institutional position of the Public Prosecutor's Office has reignited the debate on the organisational structure of

European judicial authorities; on the other, the growing practical use of the EAW attests to the importance of this mechanism.

Indeed, according to data available on the European e-Justice Portal, tens of thousands of EIOs are issued annually, of which several thousand are executed<sup>7</sup>, which demonstrates the centrality of this instrument in European judicial cooperation in criminal matters and the need to ensure its harmonious application.

Against this backdrop, it is appropriate to revisit the subject, comparing the logic of harmonisation and effectiveness underlying the EAW with the constitutional and European requirements for the protection of fundamental rights. In this regard, this article proposes an analytical framework covering: (i) judicial cooperation in criminal matters and the principle of mutual recognition; (ii) the legal regime of the EAW and the exceptions to its execution; (iii) the relationship between fundamental rights, the sovereignty of Member States and mutual trust; and, finally, (iv) a concluding reflection on the scope and risks of the CJEU's interpretation regarding the independence of issuing authorities.

## **2. Judicial cooperation in criminal matters and the principle of mutual recognition**

Judicial cooperation in criminal matters within the European Union is based, in general terms, on the overarching objective of establishing an Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ), enshrined in the Treaties of the European Union<sup>8</sup>. This area, as set out in Article 3(2) TEU, presupposes a high degree of coordination and convergence between the legal systems of the Member States (MS), founded on the principle of mutual trust, which, according to the established case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU), requires that 'each Member State shall, save in exceptional circumstances, regard all other Member States as complying with Union law and, in particular, with the fundamental rights recognised by that law'<sup>9</sup>.

In this context, the primary objective of police and judicial cooperation in criminal matters is to ensure a high level of security for the citizens of the Union through the effective prevention and suppression of serious and transnational crime, as well as the fight against phenomena such as racism and xenophobia<sup>10</sup>. The aim is thus to ensure that cross-border crime is combated in a coordinated manner whilst safeguarding the protection of fundamental rights.

From a strictly legal perspective, Article 82 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) constitutes the legal basis for judicial cooperation in criminal matters. The purpose of this provision is to ensure effective cooperation between the criminal jurisdictions of the Member States and it enshrines as a central principle the mutual recognition of judicial decisions, considered the 'pillar' of European criminal cooperation. The enshrinement of this principle

“demonstrates the European legislator’s recognition of the importance of mutual trust between judicial systems for the construction of an AFSJ, which is necessary to ensure the optimal functioning of the principle of mutual recognition of judicial decisions”<sup>11</sup>.

However, the diversity of national legal traditions and the existing asymmetries between the criminal justice systems of the Member States create practical difficulties in implementing the desired model of integration. Harmonisation in criminal matters remains limited by national sovereignties, often depending on intergovernmental compromises and voluntary adherence to common normative solutions. Consequently, legal scholarship has emphasised the need for ‘flexible harmonisation’, which allows for the reconciliation of significant structural differences with the adoption of European instruments that, whilst aligned with common values, are feasible and accepted by all Member States<sup>12</sup>.

Legal harmonisation in this area seeks to strike a balance between legislative diversity and the need for common rules that ensure the functioning of the internal market and the effectiveness of cooperation in matters of justice and security. To this extent, the starting point is the premise that “a decision by a national authority which has legitimate extraterritorial effects and invokes European law must be automatically accepted and implemented in the other Member States”<sup>13</sup>.

With regard to the European Arrest Warrant (EAW), a flagship instrument of criminal cooperation in the EU, the effectiveness of the system depends on a particularly high level of mutual trust. This requirement stems from the fact that the EAW constitutes a mechanism for the direct surrender of persons between Member States, replacing the complex and time-consuming traditional extradition procedures.

Mutual recognition in the context of the EAW presupposes that all Member States ensure an equivalent standard of protection of fundamental rights, as measured, in particular, by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU) and the European Convention on Human Rights (ECHR), considering that “the very principle of mutual recognition, on which the European arrest warrant system is based, rests on mutual trust between Member States that their respective national legal systems are capable of providing equivalent and effective protection of fundamental rights, as recognised at Union level, in particular in the Charter”<sup>14</sup>. As the CJEU has reiterated, the very principle of mutual recognition is based on the confidence that national legal systems guarantee equivalent and effective protection of those rights.

Based on the principle of mutual recognition – as a fundamental pillar of judicial cooperation in criminal matters within the EU (Article 82 TFEU) – the aim is to ensure the effectiveness of the AFSJ, so that judicial decisions adopted by one Member State are recognised and enforced in other Member States, without the need for complex and time-consuming procedures, as was previously the case

with the extradition procedure between EU countries<sup>15</sup>, since this principle is seen as “the acceptance of the premise that all Member States guarantee a high and equivalent level of protection of fundamental rights, measured against the standard of the ECHR, which forms the basis for mutual trust between their legal systems. This trust will make it possible to recognise as valid, within the AFSJ, decisions adopted under national provisions, notwithstanding the absence of harmonisation”<sup>16</sup>.

Article 82(1) TFEU reaffirms that judicial cooperation in criminal matters “is based on the principle of mutual recognition of judgments and judicial decisions and includes the approximation of the laws and regulations of the Member States...”, and this principle must be understood as “a balance between national legal identities and cultures, on the one hand, and a common project of freedom, security and justice, on the other”<sup>17</sup>. This dialectic between unity and diversity is, after all, the hallmark of the evolution of the AFSJ.

### **3. The European Arrest Warrant. Exceptions to its execution**

The European Arrest Warrant (EAW), introduced by Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002, as amended by Council Framework Decision 2009/299/JHA<sup>18</sup> of 26 February 2009, hereinafter referred to as Framework Decision 2002/584<sup>19</sup>, is considered one of the most important instruments of EU judicial cooperation in criminal matters, being one of the main corollaries of the principle of mutual recognition, “which provides, *prima facie*, the recognition of a judicial decision taken by a competent authority in one Member State by another competent authority in another Member State, the effects of which, in the State of recognition, are expected to be equivalent to those produced by a national competent authority”<sup>20</sup>.

Applicable since 7 August 2002, the EAW, with a view to simplifying procedures, replaced the *previously* established extradition system, “notwithstanding the fact that it involves a simplified and swift arrest and surrender procedure falling within the competence of judicial authorities”<sup>21</sup>, so as to enable the rapid and timely return of persons from another EU country who have committed a serious crime<sup>22</sup>.

Based on the principle of mutual recognition<sup>23</sup>, *pursuant to* Article 82 TFEU, this instrument has proven to be a very important mechanism for the effectiveness of criminal justice, as it is a simpler and swifter system than the cumbersome extradition process, since “the establishment of a new simplified regime for the surrender of convicted persons or suspects for the purposes of enforcing sentences or conducting criminal proceedings makes it possible to eliminate the complexity and potential delays inherent in [current] extradition procedures”<sup>24</sup>, constituting ‘an important achievement and an effective, useful and indispensable

ble instrument for combating serious transnational crime and bringing the perpetrators of serious crimes to trial in the Member State where criminal proceedings have been instituted or are still ongoing, as well as having positive effects on the maintenance of the AFSJ<sup>25</sup>, even without checking for double criminality in respect of various criminal offences listed in Article 2(2) of Framework Decision 2002/584.

It is particularly important to note the provision, in Articles 3, 4 and 4a of the Framework Decision, of an exhaustive list of grounds for non-mandatory execution of the EAW and grounds for non-optional execution of the EAW. These grounds constitute derogations from the principle of mutual trust and must be interpreted strictly.

At the same time, Article 1(3) of therequires that ‘this Framework Decision shall not have the effect of altering the obligation to respect fundamental rights and fundamental legal principles as enshrined in Article 6 of the Treaty on European Union’, which means that the application of the EAW must always take into account respect for the fundamental rights set out in the Charter of Fundamental Rights of the EU and in the European Convention on Human Rights.

It was in this context that the questions referred for a preliminary ruling were raised by the Irish courts<sup>26</sup>, through the *Supreme Court* and the *High Court*, in the context of Cases C-508/18 and C-82/19 PPU, respectively. The question was whether the German Public Prosecutor’s Office could be classified as an ‘issuing judicial authority’ within the meaning of Article 6 of the Framework Decision.

The CJEU concluded that it could not. The provision in Article 6(1) of the Framework Decision, which states that ‘the issuing judicial authority is the judicial authority of the issuing Member State competent to issue a European arrest warrant in accordance with the law of that State’, does not include ‘public prosecutors’ offices of a Member State which risk being subject, directly or indirectly, to individual orders or instructions from the executive, such as a Minister of Justice, in the context of adopting a decision on the issue of a European arrest warrant’<sup>27</sup>.

In fact, German public prosecutors are subordinate to the Ministry of Justice, a relationship permitted under the German judicial system, but which, for the purposes of issuing a European Arrest Warrant, has raised concerns regarding their independence; the aforementioned judgment ruled that German public prosecutors cannot be considered an “independent judicial authority”, as they are subject to direct instructions from the executive, a circumstance incompatible with the degree of functional independence required for the issuance of an EAW. Thus, the Court ruled that German public prosecutors did not meet the requirements of independence and impartiality set out in Article 6 of the Framework Decision.

This issue, highlighted in the 2020 Report on the Rule of Law in the EU, in the chapter on Germany, as outlined in the introduction to this paper, which analysed various aspects relating to justice (independence, quality and efficiency of judicial systems), led to German public prosecutors being prohibited from issuing EAWs, with this power now being exclusively attributed to judges<sup>28</sup>.

A comparative analysis with Portugal reveals a situation substantially different from that in Germany at the time of the proceedings that gave rise to the CJEU case law. Both the 2020 Report<sup>29</sup> and the 2024 Report<sup>30</sup> on the Rule of Law in the European Union emphasise that the Portuguese Public Prosecutor's Office enjoys a constitutionally enshrined status of autonomy and is not subject to instructions from the Government in the exercise of criminal proceedings. The internal hierarchy of the Public Prosecutor's Office itself, although structured, is governed by criteria of legality, objectivity and adherence to the principle of equality. Thus, unlike the situation in Germany, no systemic or structural risks of a lack of independence or are identified in Portugal that could compromise the issue or validation of a European Arrest Warrant. This contrast highlights the importance of national constitutional and institutional particularities in assessing mutual trust between Member States.

From the latest Rule of Law Report of 2024 – National chapter on the situation of the rule of law in Germany, dated 24 July 2024, we note that a proposal from the Ministry of Justice is currently under consideration to introduce safeguards regarding the exercise of power by Ministers of Justice in issuing instructions to public prosecutors in individual and specific cases, which are in line with the requirements of the case law of the Court of Justice of the European Union.

In short, the draft states that instructions from Ministers of Justice may only be issued “to prevent unlawful decisions”, or “in cases where there is a margin of discretion based on factual or legal elements”, as well as the fact that “instructions would have to be issued in writing and be reasoned”<sup>31</sup>.

This new draft aims to address the objections raised by the CJEU in its judgment of 27 May 2019, so as to “ensure that the executing authority can be certain that the decision to issue a European arrest warrant for the purposes of bringing criminal proceedings is based on national proceedings subject to judicial review and that the person subject to the European arrest warrant has benefited from all the safeguards inherent in the adoption of such decisions, in particular those arising from the fundamental rights and fundamental legal principles referred to in Article 1(3) of Framework Decision 2002/584”<sup>32</sup>, since “the administration of justice is neither compatible nor consistent with the violation of fundamental rights and freedoms in general, nor with unnecessary and excessive interference with procedural safeguards, lest this lead to a lack of acceptance of the action by the community”<sup>33</sup>, thereby undermining the mutual trust sought between Member States.

#### 4. Citizens' fundamental rights and the sovereignty of Member States

As we have seen previously, the CJEU's decision regarding the German public prosecutors' offices concluded that they did not offer a sufficient guarantee of independence from the executive branch to be able to issue EAWs.

This decision raised issues relating to the sovereignty of Member States, as it, albeit indirectly, calls into question the organisation of the German judiciary, which leads us to assert, by analogy and by virtue of our reasoning, that the principle that EU institutions should only act when Member States are unable to sufficiently achieve the objectives set out is, in some way, undermined<sup>34</sup>, since "in view of the principle of the institutional and procedural autonomy of the Member States, it is for national law to determine the bodies and procedures necessary for that purpose, provided that they are suitable for achieving the results imperatively required by European Union law"<sup>35</sup>.

It is of *the utmost importance* to note that it is the duty of the CJEU to "ensure that EU law is interpreted and applied in the same way in all EU countries [and] to guarantee that EU institutions and Member States comply with European law"<sup>36</sup>; consequently, following a request for a preliminary ruling submitted by a Member State, it is for the CJEU to verify and decide whether a particular legislative act of a Member State is compatible with EU law, ensuring "the uniform application and interpretation of Union law"<sup>37</sup>.

The point just made is of such importance, "since it is incumbent upon Member States to ensure that their domestic rules comply with Community rules"<sup>38</sup>.

In the case of the judgment *under consideration*, the CJEU, in the context of the interpretation and application of EU law, ruled, disregarding the possibility of national action, by imposing a specific, restrictive interpretation of a provision of Framework Decision Framework Decision 2002/584, in this case Article 6(1), which provides in its precise terms that "The issuing judicial authority shall be the judicial authority of the issuing Member State competent to issue a European arrest warrant in accordance with the law of that State" (emphasis added).

In this context, this could be seen as a potential excessive interference by an EU institution, given that the CJEU ruled that German public prosecutors were not sufficiently independent to issue EAWs, which could even call into question mutual trust between the judicial systems of the Member States, as it considered that the German judicial system, given that public prosecutors are dependent on the Ministers of Justice, could not be regarded as sufficiently independent; in other words, German public prosecutors could not be considered an independent 'competent judicial authority' within the meaning of Article 6(1) of Framework Decision 2002/584.

This decision will oblige Germany (and other Member States in similar situations, we believe) to review its judicial system, with regard to the role of Ministers

of Justice in relation to public prosecutors, in order to reform it so as to ensure that the issuance of the European Arrest Warrant complies with the principles of judicial independence referred to by the CJEU in the aforementioned judgment, a matter which is currently under discussion, as mentioned in the 2024 Rule of Law Report, in the chapter on Germany, as we noted earlier.

We therefore consider – as the aforementioned judgment highlighted – that judicial independence is a central issue of European interest involving the application of fundamental rights; we therefore conclude that the CJEU, in accordance with the principle of primacy underlying its decision, acted to ensure that all EU Member States comply with a minimum level of judicial independence, as part of the Union's area of freedom, security and justice.

In short, we consider that the CJEU's action was aimed at safeguarding legal consistency and the effectiveness of justice in the EU, in the interests of defending the fundamental rights of EU citizens, which could be undermined in cases where decisions affecting them were issued by a non-independent judicial authority. This would run counter to the ideal of mutual trust between the judicial systems of Member States, which is essential for the effectiveness of the MDE itself, since 'it is necessary to rely on the actual practice of applying the law in a given Member State'<sup>39</sup>.

Having reached this point, regarding the decision in the judgment under consideration, it is necessary to clarify specifically the research problem initially outlined, namely, the question of whether the CJEU is creating a general clause which Member States executing European Arrest Warrants may invoke, whenever they consider that fundamental rights have been violated by the Member State issuing the warrant, as a ground for non-execution of a European Arrest Warrant, beyond the grounds expressly provided for in Framework Decision 2002/584.

Let us consider this.

In ruling that the German public prosecutors' offices were not sufficiently independent to issue EAWs, the CJEU based its decision on the fact that judicial independence is an essential requirement for guaranteeing fundamental rights, in particular the right to a fair trial and the right of defence<sup>40</sup>. In other words, the CJEU essentially held that the judicial systems of Member States must guarantee an adequate level of independence to ensure that the fundamental rights of the persons concerned are respected in the execution of EAWs.

Notwithstanding the above, as we know, Framework Decision 2002/584 establishes, as noted previously, specific grounds—some mandatory, others optional—for refusing to execute an EAW, as set out in Articles 3 and 4 of Framework Decision 2002/584.

However, the decision in the aforementioned judgment does not add or create a *new* ground for refusing execution; rather, it reinforces the idea that ju-

dicial independence is essential for the EAW issued to be compatible with fundamental rights. This does not mean that, in light of the judgment, Member States can now invoke any violation of fundamental rights by the Member State issuing the EAW with the aim of refusing to execute it; rather, they must justify and demonstrate that the issuing judicial system does not guarantee fair and independent treatment, since the grounds for refusing execution are, and remain, exhaustive, but 'despite the exhaustive nature of the list, the Member States and the CJEU have introduced greater flexibility in the principles in response to the recurring tension between the enforcement of EAWs and the protection of fundamental rights (...) from which it follows that respect for those rights is an additional condition for the enforcement of EAWs'<sup>41</sup>.

It should be noted that, previously, in 2016, in relation to two requests for a preliminary ruling submitted, pursuant to Article 267 TFEU, by the Higher Regional Court of Bremen, Germany, in this case as the Member State executing the EAW, against Pál Aranyosi (C-404/15) and Robert Caldararu (C-659/15 PPU), in the context of the execution of two EAWs issued, respectively, on 4 November and 31 December 2014 by the investigating judge of the District Court of Miskolc, Hungary, against P. Aranyosi, and a European arrest warrant issued on 29 October 2015 by the Court of First Instance of Fagaras, Romania, against R. Caldararu<sup>42</sup>, the CJEU had already ruled on the need to take into account, in extra-territorial decisions, the fundamental rights of the citizens targeted by Member States.

However, it is mandatory to carry out a very careful examination of various elements and serious grounds to consider that the person subject to the EAW faces a real risk of treatment that violates some of their fundamental rights, requesting additional information from the issuing Member State, if necessary, in order to eliminate the identified risks.

In this judgment, the CJEU, in general terms, considered and declared that:

"Articles 1(3), 5 and 6(° 1 of Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, as amended by Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009, must be interpreted as meaning that, **in the face of objective, reliable, precise and duly up-to-date evidence confirming the existence of deficiencies, whether systemic or widespread**, or affecting certain groups of persons or certain detention centres, with regard to the conditions of detention in the issuing Member State, **the executing judicial authority must ascertain, in a concrete and precise manner**, whether there are serious and substantiated grounds for considering that the person subject to a European arrest warrant, issued for the purposes

of criminal proceedings or the enforcement of a custodial sentence, would, because of the conditions of detention in that Member State, face a real risk of inhuman or degrading treatment within the meaning of Article 4<sup>o</sup> of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, if surrendered to that Member State. **To that end, it shall request further information from the issuing judicial authority**, which, after having sought, where necessary, the assistance of the central authority or one of the central authorities of the issuing Member State within the meaning of Article 7<sup>o</sup> of the said Framework Decision, shall provide that information within the time limit set in that request. **The executing judicial authority must postpone its decision on the surrender of the person concerned until it has obtained the additional information enabling it to rule out the existence of such a risk.** If the existence of that risk cannot be ruled out within a reasonable time, that authority must decide whether to terminate the surrender procedure' (emphasis added).

In other words, Article 1(3) of Council Framework Decision 2002/584 of 13 June 2002 must be interpreted as meaning "that it does not [in itself] constitute a ground for non-execution of the European arrest warrant, for the purposes of criminal proceedings or the execution of a custodial sentence or detention order, based on the risk of a violation, by the issuing Member State, of the fundamental rights of the person surrendered"<sup>43</sup>.

In short, it is therefore safe to state that "the suspension of the execution of an EAW where there is a risk of a violation of a fundamental right implies (...) the consideration of objective, reliable, precise and duly up-to-date evidence (...) from which the existence of systemic or widespread shortcomings can be inferred"<sup>44</sup> within the judicial system of the issuing Member State, and it cannot be concluded that the mere finding of violations of fundamental rights by the issuing Member State is sufficient grounds for the executing Member State to invoke non-execution of the EAW; rather, the executing Member State must verify the concrete and precise existence of serious grounds for non-execution, as decided in the last judgment cited, and the burden of proof lies with it to "establish whether, in concrete terms, such deficiencies could seriously result in a real and effective infringement of the rights of the person whose surrender has been requested"<sup>45</sup>.

## 5. Concluding remarks

The question that arose, namely whether, following the CJEU's decision of 27 May 2019, all Member States could now invoke the violation of fundamental

rights as a ground for non-execution of an EAW, beyond the grounds expressly provided for in Framework Decision 2002/584/JHA, deserved, in our view, a negative answer.

The grounds for refusing to execute an EAW, as set out in Framework Decision 2002/584/JHA, remain unchanged. Rather, there is a reaffirmation that judicial independence is an essential criterion for ensuring that the execution of the EAW is compatible with the fundamental rights enshrined in the ECHR and the Charter of Fundamental Rights of the EU.

We conclude that, although the risk of a violation of fundamental rights is a legitimate ground for refusing to execute an EAW, the executing Member State cannot refuse execution in a general or arbitrary manner, as the CJEU has not created a general exception allowing Member States, on the basis of the decision under discussion, to refuse the execution of an EAW on the grounds of any violation of fundamental rights.

The violation of rights must be real, substantial and clearly demonstrated, and the executing State has a duty to verify the existence of real risks, using appropriate procedural safeguards (such as requests for guarantees from the issuing State, for example). Furthermore, the refusal must be proportionate and based on substantial evidence, not mere assumptions.

In summary, Member States may invoke a violation of fundamental rights to refuse the execution of an EAW only in specific situations and in cases where there is a clear and substantial risk to the individual's rights. Such refusals must be justified and cannot be used indiscriminately, so as to ensure respect for fundamental rights whilst preserving the effectiveness of the European justice system.

## Notas finais

- 1 In this English-language version of the text, the titles in the bibliography have also been translated into English to give the reader an idea of the content of the works cited by the author, and not because they are necessarily written in English. If the reader wishes to consult or cite the work, they should therefore look for it using the title given in the untranslated version of the text, as this is the title of the work actually used by the author.
- 2 V. European Commission, 2020 RULE OF LAW REPORT, Brussels, 2020, available at: [https://commission.europa.eu/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\_pt], accessed on 12 December 2024.
- 3 See [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2020-rule-law-report\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2020-rule-law-report_pt).
- 4 See European Commission, 2020 RULE OF LAW REPORT – COUNTRY CHAPTER ON GERMANY, Brussels, 2020, available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0304], accessed on 12 December 2024.
- 5 Joined Cases C-508/18 and C-82/19 PPU – Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 27 May 2019, available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0508], accessed on 5 February 2025.
- 6 Having consulted the latest Report on the Rule of Law 2024 – National Chapter on the State of the Rule of Law in Germany, dated 24 July 2024, it appears that the solution previously recommended in 2020 remains in force, with a proposal from the Ministry of Justice currently under consideration to introduce safeguards on the exercise of the power by Ministers of Justice to issue instructions to public prosecutors in individual and specific cases, in accordance with the requirements of the case law of the Court of Justice of the European Union. See European Commission, 2024 RULE OF LAW REPORT – COUNTRY CHAPTER ON GERMANY, Brussels, 2020, available at: [https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900\_en?filename=16\_1\_58059\_coun\_chap\_germany\_en.pdf&prefLang=pt], accessed on 10 April 2025.
- 7 By way of illustration, in 2022, 13,335 MDE were issued, of which 4,540 were executed, with or without the consent of the persons concerned. Available at [https://e-justice.europa.eu/topics/court-procedures/criminal-cases/judicial-cooperation/european-arrest-warrant\\_pt](https://e-justice.europa.eu/topics/court-procedures/criminal-cases/judicial-cooperation/european-arrest-warrant_pt), accessed on 12 April 2025.
- 8 See Article 3(2) of the Treaty on European Union (TEU), which sets out the EU's main objectives regarding the area of freedom, security and justice (AFSJ), as well as Articles 67 to 89 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), which enshrine the AFSJ. See <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/150/espaco-de-liberdade-de-seguranca-e-de-justica-aspetos-gerais> and <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/area-of-freedom-security-and-justice.html>, accessed on 1 April 2025.
- 9 Recital 191 of Opinion 2/13 of the Court of Justice of 18 December 2014, delivered pursuant to Article 218(11) TFEU – Draft international agreement – Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Compatibility of the said draft with the EU and FEU Treaties. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CG0002>, accessed on 5 April 2025.
- 10 See further details at <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/police-and-judicial-cooperation-in-criminal-matters.html>, accessed on 5 April 2025.
- 11 Inês Pires, *European Union Criminal Law*, Master's thesis in International Law and International Relations, Faculty of Law, University of Lisbon, 2019, p. 39.
- 12 *Ibid.*
- 13 Pedro Caeiro, *Mutual Recognition, Harmonisation and Mutual Trust (first draft of a review) in The New Challenges of Judicial and Police Cooperation in the European Union and the Implementation of the European Public Prosecutor's Office*, CIIDH, Faculty of Law, University of Minho, Braga, 2017, p. 36.
- 14 Paragraph 77 of the Judgment of the Court of Justice of the EU (5 April 2016) Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU.

- 15 [https://e-justice.europa.eu/90/PT/european\\_arrest\\_warrant](https://e-justice.europa.eu/90/PT/european_arrest_warrant)
- 16 Vânia Costa Ramos, *Institutional European Criminal Law: The 'post-Lisbon' framework – will a new realm be built upon uncharted waters?* In ROA II-III, pp. 173–812, p. 754.
- 17 Pedro Caeiro, *op. cit.*, p. 36.
- 18 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A02002F0584-20090328>
- 19 *Ibid.*
- 20 Manuel Valente, *On the European Arrest Warrant*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 63. For further discussion, see pp. 87 ff.
- 21 *Ibid.*, p. 141.
- 22 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32002F0584#:~:text=The%20European%20Arrest%20Warrant%20\(EAW\)%20replaces.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32002F0584#:~:text=The%20European%20Arrest%20Warrant%20(EAW)%20replaces.)
- 23 Article 1(2) of Framework Decision 2002/584.
- 24 As set out in recital 5 of Framework Decision 2002/584.
- 25 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0248\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0248_PT.html)
- 26 Submitted to the Court of Justice of the European Union pursuant to Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the assessment was treated as a matter of urgency, given that the Article itself provides that “where a question is referred for a preliminary ruling in ‘proceedings pending before a national court or tribunal concerning a person in custody, the Court shall give its ruling as soon as possible’ (...)”, see Maria Mesquita, *The European Union After the Treaty of Lisbon*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 158.
- 27 See Judgment of the CJEU of 27 May 2019, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=7CC9CFF930CCB062B108BBF7B86133F6?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=457081>.
- 28 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0304>.
- 29 See European Commission, 2020 RULE OF LAW REPORT – COUNTRY CHAPTER ON PORTUGAL, Brussels, 2020, available at: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0321>], accessed on 10 January 2025.
- 30 See European Commission, 2024 RULE OF LAW REPORT – COUNTRY CHAPTER ON PORTUGAL, Brussels, 2024, available at: [[https://commission.europa.eu/document/download/427e4c4b-28ca-4140-acff-7ad50e367dda\\_pt?filename=51\\_1\\_58079\\_coun\\_chap\\_portugal\\_pt.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/427e4c4b-28ca-4140-acff-7ad50e367dda_pt?filename=51_1_58079_coun_chap_portugal_pt.pdf)], accessed on 10 April 2025.
- 31 [https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900\\_en?filename=16\\_1\\_58059\\_coun\\_chap\\_germany\\_en.pdf&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900_en?filename=16_1_58059_coun_chap_germany_en.pdf&prefLang=pt).
- 32 Paragraph 70 of the Judgment of 27 May 2019.
- 33 Manuel Valente, *op. cit.*, p. 207.
- 34 Although it does not apply to judicial decisions – *in this case*, decisions of the CJEU – but solely to political acts, we believe it is worth recalling here, by analogy, the principle of subsidiarity, as a fundamental concept in the EU, which is enshrined in Article 5, in particular paragraph 3, of the TEU, supplemented by the procedure set out in Protocol No 2 annexed to the Treaty, which provides that ‘the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, whether at central, regional or local level, but due to the scale or effects of the action envisaged, be better achieved at Union level’, this being “a fundamental principle within the framework of a federal organisation which, by definition, presupposes an appropriate system of division of powers between the central organs of the federation and the federated states” according to Campos & Campos, *Manual de Direito Europeu – The Institutional System, Legal Order and Economic System of the European Union*, 6th Edition, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 278. Still on this subject, Fausto Quadros very aptly teaches us that the principle of subsidiarity “adopts a decentralising philosophy in relations between the Union and the Member States, extending, in each specific case, the sovereignty of the Member States, to the detriment of the Union’s action, whenever the Member States demonstrate the capacity and ability to achieve the objectives of the Treaties”, according to Fausto Quadros, *European Union Law*, 3rd Edition, Edições Almedina, Coimbra, 2013, p. 141, meaning that the EU should only act when the Member States are unable to achieve the objectives of the action effectively.

- 35 Margarida Salema, *The European Union. Law and Activity*, 2nd ed., Quid Juris, Lisbon, 2024, pp. 243–244.
- 36 [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu\\_pt](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_pt), accessed on 10 February 2025.
- 37 Margarida Salema, *The European Union*, *op. cit.*, p. 142.
- 38 Margarida Salema, *The European Union*, *op. cit.*, p. 222. For further details on the principle of primacy, see the ECJ judgment in *Flamínio Costa v. Enel* of 15 July 1964 and the ECJ judgment in *Administration des Finances de l'État v. Simmenthal* of 9 March 1978, respectively at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A61964CJ0006>, and <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61977CJ0106>, accessed on 10 February 2025.
- 39 Pedro Caeiro, *op. cit.*, p. 43.
- 40 See the judgment cited.
- 41 Maria Andrade, *The limits to the principle of mutual trust and the protection of the rule of law in the context of judicial cooperation in criminal matters: the need to re-establish a balance in light of the situation of the rule of law in Poland*, Master's thesis, Portuguese Catholic University, Faculty of Law, Lisbon School, 2021, p. 13.
- 42 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0404>, accessed on 18 February 2025.
- 43 See Opinion of the Advocate General, delivered on 3 March 2016 – Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174758&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=19472> accessed on 3 January 2025.
- 44 Maria Andrade, *op. cit.*, p. 16.
- 45 Agostinho Torres, *The European Arrest Warrant: Times of crisis of trust? – A look at the principle of mutual trust between EU member states, the fluidity of international criminal cooperation and the limits imposed by a general safeguard clause for fundamental rights beyond the specific grounds for refusing to execute the EAW*, in *aRevista* no. 5, 2024, p. 208. <https://arevista.stj.pt/edicoes/numero-5>.