

Processo C-563/21 PPU

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

14 de setembro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância de Amesterdão, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

14 de setembro de 2021

Demandante:

Openbaar Ministerie

Demandado:

Y

C-563/21 PPU – 1

RECHTBANK AMSTERDAM

INTERNATIONALE RECHTSHULPKAMER

(Tribunal de Primeira Instância de Amesterdão, Secção de Cooperação Internacional, Países Baixos)

[Omissis]

Data de entrada: 14 de setembro de 2021

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

sobre a acusação emitida pelo officier van justitie (Ministério Público, Países Baixos) ao rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância de Amesterdão) em conformidade com o artigo 23.º da Overleveringswet (Lei relativa à entrega, a seguir «OLW»). Esta acusação data de 30 de junho de 2021 e tem nomeadamente por objeto a apreciação de um mandado de detenção europeu (a seguir «MDE»).

Este MDE foi emitido em 7 de abril de 2020 * pelo Sąd Okręgowy w Zielonej Górze [Tribunal Regional de Zielona Góra] (Polónia), com vista à detenção e à entrega de:

Y

[Omissis]

sem domicílio nem residência fixa nos Países Baixos,

[Omissis] detido no estabelecimento prisional de Alphen aan den Rijn
[omissis]

a seguir «pessoa requerida».

1. Tramitação processual

[Omissis] [tramitação do processo nacional]

2. Reenvio prejudicial

2.1. Direito aplicável

Direito da União

I. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»)

O artigo 47.º, primeiro e segundo parágrafos, o artigo 51.º, n.º 1, e o artigo 52.º, n.º 3, da Carta têm a seguinte redação:

Artigo 47.º

Direito à ação e a um tribunal imparcial

Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo.

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.

Artigo 51.º

* N. do t.: Trata-se provavelmente de 7 de abril de 2021.

Âmbito de aplicação

1. As disposições da presente Carta têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União. Assim sendo, devem respeitar os direitos, observar os princípios e promover a sua aplicação, de acordo com as respetivas competências e observando os limites das competências conferidas à União pelos Tratados.

Artigo 52.º

Âmbito e interpretação dos direitos e dos princípios

[...]

3. Na medida em que a presente Carta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa Convenção. Esta disposição não obsta a que o direito da União confira uma proteção mais ampla.

II. Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (2002/584/JAI) (a seguir «Decisão-Quadro 2002/584/JAI») (JO 2002, L [190], p. 1), conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI (JO 2009, L 81, p. 24)

O artigo 1.º, n.º 3, e o artigo 15.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584/JAI têm a seguinte redação:

Artigo 1.º

Definição de mandado de detenção europeu e obrigação de o executar

[...]

3. 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.

Artigo 15.º

Decisão sobre a entrega

1. A autoridade judiciária de execução decide da entrega da pessoa nos prazos e nas condições definidos na presente decisão-quadro.

Direito neerlandês

III. Lei relativa à entrega (OLW)

A OLW (Lei de 29 de abril de 2004, Stb. 2004, 195), com a última redação que lhe foi dada pela Lei de 17 de março de 2021 (Stb. 2001, 155), transpõe a Decisão-Quadro 2002/584/JAI. Na medida em que são pertinentes, o artigo 1.º, proémio e alínea g), o artigo 11.º, n.º 1, o artigo 26.º, n.º 1, e o artigo 28.º, n.ºs 1 a 3, da OLW, têm a seguinte redação:

Artigo 1.º

Para efeitos da presente lei, entende-se por:

[...]

g. Tribunal: o Tribunal de Primeira Instância de Amesterdão;

[...]

Artigo 11.º

1. Não é dado seguimento a um mandado de detenção europeu nos casos em que, segundo o tribunal, existem motivos sérios e comprovados para acreditar que, após a entrega, a pessoa requerida corre um risco real de violação dos seus direitos fundamentais garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Artigo 26.º

1. O tribunal examina [...] a possibilidade de entrega. [...]

Artigo 28.º

1. O tribunal decide sobre a entrega o mais tardar catorze dias após o termo da audiência. A sentença deve ser fundamentada.
2. Se o tribunal considerar [...] que a entrega não pode ser autorizada [...], cabe-lhe recusar essa entrega na sua decisão.
3. Nos casos diferentes dos previstos no n.º 2, o tribunal autoriza a entrega na sua sentença, salvo se considerar que não deve ser dado seguimento ao mandado de detenção europeu por força do artigo 11.º, n.º 1 [...].

2.2. Fundamentos

- 1 A pessoa requerida é um nacional polaco. As autoridades judiciárias polacas emitiram contra ele seis MDE, dois dos quais emitidos para efeitos da execução de penas privativas de liberdade e quatro outros para efeitos de procedimento penal com vista a acusação. O rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância de Amesterdão) deve pronunciar-se sobre a execução desses MDE. O interessado não consentiu na sua entrega à Polónia.
- 2 O processo em que o tribunal submeteu questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça diz respeito a um MDE emitido em 7 de abril de 2020^{*} para efeitos de procedimento penal com vista a acusação e assenta no facto de a pessoa requerida ser suspeita de ter cometido, em resumo, um crime de fraude. Os outros MDE para efeitos de procedimento penal com vista a acusação fazem referência a um grande número de suspeitas idênticas.
- 3 O rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) não vê nenhum motivo suscetível de obstar à entrega da pessoa requerida, com exceção do problema sobre o qual incidem as questões prejudiciais.
- 4 O rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) constatou a presença de falhas sistémicas ou generalizadas, desde o outono de 2017, no que respeita à independência do poder judiciário no Estado-Membro de emissão que, por conseguinte, já existiam no momento da emissão do MDE em causa, que subsistem hoje, e que conheceram um agravamento crescente desde o outono de 2017. Devido a estas falhas, existe, em geral, no Estado-Membro de emissão, um risco real de violação do conteúdo essencial do direito fundamental a um processo equitativo garantido pelo artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, a saber, um risco real de violação do direito a um tribunal independente.
- 5 Essas falhas sistémicas ou generalizadas afetam igualmente (em parte) o direito fundamental a um tribunal previamente estabelecido por lei, garantido pelo artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta. Resultam de uma Lei de 8 de dezembro de 2017, que entrou em vigor em 17 de janeiro de 2018, relativa à posição do Krajowa Rada Sądownictwa (Conselho Nacional da Magistratura, Polónia, a seguir «KRS») e ao seu papel na nomeação dos membros do poder judicial polaco¹. O Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal, Polónia, a seguir «SN») declarou, na sua Resolução de 23 de janeiro de 2020 no processo BSA I-4110-1/20, que, por força da legislação entrada em vigor em 2018, o KRS não era um órgão independente mas estava diretamente subordinado às autoridades políticas e que

* N. do t.: Trata-se provavelmente de 7 de abril de 2021.

¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Lei de 8 de dezembro de 2017 que altera a Lei relativa ao Conselho Nacional da Magistratura e algumas outras leis).

essa falta de independência ² estava na origem de falhas no processo de nomeação dos juízes. No que respeita aos órgãos jurisdicionais diferentes do SN, a resolução conclui que uma formação de julgamento de um órgão jurisdicional na aceção do Código de Processo Penal polaco não é regularmente constituída quando inclui uma pessoa nomeada como juiz sob proposta do KRS, em conformidade com a legislação entrada em vigor em 2018, na medida em que a falha relativa ao processo de nomeação implica, nas circunstâncias do caso em apreço, uma violação das garantias de independência e de imparcialidade na aceção da Constituição polaca, do artigo 47.º da Carta e do artigo 6.º da CEDH. Esta conclusão não se aplica às sentenças proferidas antes da data da resolução nem às que venham a ser proferidas em processos já pendentes numa formação de julgamento nessa data ³.

O rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) tomou conhecimento, quando lhe foi submetido outro processo de MDE, de uma lista de 25 de janeiro de 2020 que continha os nomes de 384 juízes nomeados sob proposta do KRS, por força da legislação que entrou em vigor em 2018 ⁴. É provável que o número destas nomeações tenha aumentado ao longo do tempo.

Por conseguinte, é real o risco de uma pessoa requerida, entregue à Polónia para efeitos de procedimento penal com vista a acusação, ser confrontada, no âmbito do seu processo penal, com um ou vários juízes nomeados sob proposta do KRS, ao abrigo da legislação que entrou em vigor em 2018.

- 6 Uma pessoa requerida cuja entrega à Polónia é pedida para efeitos de procedimento penal com vista a acusação não pode, todavia, especificar, no processo de entrega, quais são os juízes que examinarão o seu processo após a sua entrega ao Estado-Membro de emissão, uma vez que, na Polónia, os processos são atribuídos arbitrariamente aos juízes de um órgão jurisdicional. Essa pessoa requerida está, portanto, materialmente impossibilitada de invocar, de forma individualizada, as irregularidades na nomeação de um ou de vários juízes. Além disso, uma pessoa requerida não pode impugnar de maneira efetiva, após a sua entrega à Polónia, a validade da nomeação de um juiz ou a legalidade do exercício

² V. Acórdão de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juízes), C-791/19, EU:C:2021:596, n.º 108 («Ora, há que observar que os elementos realçados nos n.ºs 104 a 107 do presente acórdão são suscetíveis de criar dúvidas legítimas, no que respeita à independência do KRS e ao seu papel num processo de nomeação como o que conduziu à nomeação dos membros da Secção Disciplinar») e n.º 110 [«Estes elementos, apreendidos no âmbito de uma análise global que inclui o papel importante desempenhado na nomeação dos membros da Secção Disciplinar pelo KRS, a saber, como resulta do n.º 108 do presente acórdão, um órgão cuja independência do poder político é questionável, – (...)»].

³ Uma tradução em inglês da resolução está disponível no sítio *web* do SN: http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf.

⁴ Fonte: Bron: <https://oko.press/lista-dla-obywateli-384-sedziow-zarekomendowanych-przez-neo-krs/>

das funções jurisdicionais deste. Por força de uma legislação que entrou em vigor em 14 de fevereiro de 2020⁵, não é permitido aos órgãos jurisdicionais polacos analisar tal fundamento de defesa⁶.

- 7 Todavia, o rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) não pode automaticamente deduzir das considerações expostas nos n.ºs 5 e 6, *supra*, que existe, em caso de entrega ao Estado-Membro de emissão, um risco real (geral ou individual) de violação do direito a um tribunal previamente estabelecido por lei, quanto mais não seja porque não é claro qual o critério que deve ser seguido para apreciar a existência de um risco de violação desse direito. A este respeito, é igualmente pertinente assinalar que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») considera que, embora o direito a um tribunal previamente estabelecido por lei garantido pelo artigo 6.º da CEDH seja um direito «autónimo», tem uma relação muito estreita com as garantias de independência e de imparcialidade. Para determinar se irregularidades na nomeação de um juiz constituem uma violação deste direito, o TEDH aplica um triplo critério retrospectivo⁷. Não é claro se este critério deve igualmente ser aplicado no contexto transnacional de uma decisão de entrega para efeitos de procedimento penal com vista a acusação que, por natureza, pressupõe um critério prospetivo.
- 8 As considerações precedentes suscitam as seguintes questões prejudiciais:
- A «apreciação em duas fases», que resulta dos Acórdãos Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário)⁸ (também denominado «LM») e Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission)⁹ (também denominado «L e P»), que tem por objeto a apreciação do risco de violação do direito a um tribunal independente em caso de entrega, aplica-se à apreciação da questão de saber se, em caso de entrega, o direito a um tribunal previamente estabelecido por lei é violado?

⁵ Alterações da legislação relativa ao poder judicial, entre as quais a Lei relativa à organização dos tribunais de direito comum, a Lei sobre o Supremo Tribunal e a Lei sobre o Conselho Nacional da Magistratura. [Ustawa z 14 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Lei de 14 de fevereiro de 2020 que altera a Lei relativa à organização dos tribunais comuns, a Lei sobre o Supremo Tribunal e algumas outras leis)].

⁶ Artigo 26.º, n.º 3.

⁷ V. Acórdão do TEDH (Grande Secção) de 1 de dezembro de 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islândia, (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 §§ 243 a 252), e de 22 de julho de 2021, Reczkowicz c. Polónia (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, §§ 221 a 224).

⁸ Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

⁹ Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission) (C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

- em caso de resposta afirmativa, como devem em seguida ser aplicadas as duas «fases» dessa apreciação, tendo igualmente em conta as constatações de que a pessoa requerida não pode materialmente alegar, no âmbito do processo de entrega, quais são os juízes que examinarão o seu processo na Polónia e que, em qualquer caso, não disporá de um recurso efetivo na Polónia contra uma eventual violação do direito a um tribunal previamente estabelecido por lei?
 - em caso de resposta negativa, que critério deve então ser aplicado num caso em que a pessoa requerida não pode materialmente alegar, no âmbito do processo de entrega, quais são os juízes que examinarão o seu processo na Polónia e, em qualquer caso, não disporá de um recurso efetivo na Polónia contra uma eventual violação do direito a um tribunal previamente estabelecido por lei?
- 9 A Supreme Court of Ireland (Supremo Tribunal, Irlanda) apresentou um pedido de decisão prejudicial por decisão de 30 de julho de 2021. Este reenvio prejudicial, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de agosto de 2021, é conhecido do Tribunal de Justiça como processo C-480/21 (Minister for Justice and Equality). O rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) entende a decisão de reenvio nesse processo no sentido de que o órgão jurisdicional irlandês também pretende abordar o essencial das questões referidas no n.º 8. Em especial, entende a primeira questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional irlandês no sentido de que visa a aplicabilidade da «apreciação em duas fases» referida nos Acórdãos de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), e de 17 de dezembro de 2020, Openbaar Ministerie (Indépendance de l’autorité judiciaire d’émission) (C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033) a uma apreciação destinada a determinar se existe um risco de violação do direito a um tribunal previamente estabelecido por lei.
- 10 O rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) partilha da opinião da Supreme Court (Supremo Tribunal) segundo a qual a resposta a estas questões não é «[um ato] claro» e também não decorre diretamente da jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça.
- 11 O rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) considera, tal como a Supreme Court (Supremo Tribunal), que é desejável uma resposta rápida às questões prejudiciais. Nos Países Baixos, como na Irlanda¹⁰, os MDE emitidos pelas autoridades judiciárias polacas representam uma parte importante da reserva de trabalho total da autoridade judiciária de execução¹¹. Contrariamente ao que acontece nos

¹⁰ V. n.º 18, alínea e), da decisão de reenvio irlandesa: «Dado que os MDE emitidos pela Polónia representam ligeiramente menos de metade do número de MDE executados anualmente pelo Estado [irlandês], isto teria implicações significativas para o funcionamento da decisão-quadro na Irlanda».

¹¹ Segundo os mais recentes dados estatísticos disponíveis, de 2019, os Países Baixos receberam 1077 MDE nesse ano. Destes MDE, 379 provinham da Polónia. Fonte: Openbaar Ministerie,

processos irlandeses submetidos ao Tribunal de Justiça, a pessoa em causa no caso em apreço está detida para efeitos de extradição enquanto aguarda a decisão de entrega. Por conseguinte, o rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) faz suas as questões submetidas pela Supreme Court (Supremo Tribunal) e pede a aplicação da tramitação urgente.

- 12 Tendo em conta as considerações expostas no n.º 8, *supra*, o Tribunal submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais ¹²:

[*Omissis*] [v. título 4]

2.3. Pedido de tramitação urgente

- 13 O rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) pede ao Tribunal de Justiça que aprecie o presente reenvio prejudicial aplicando a tramitação urgente prevista no artigo 267.º, quarto parágrafo, TFUE e no artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.
- 14 As questões prejudiciais dizem respeito a um domínio referido no título V da parte III do Tratado FUE. A pessoa requerida está atualmente detida nos Países Baixos para efeitos de extradição, com base num MDE para efeitos da execução de uma pena privativa de liberdade, enquanto aguarda a decisão de entrega (v. n.ºs 1 e 2, *supra*). Do ponto de vista da economia processual, estes seis MDE devem ser examinados em conjunto e deve ser tomada uma decisão conjunta sobre os mesmos. O rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) não pode tomar essa decisão enquanto o Tribunal de Justiça não responder às questões prejudiciais. Por conseguinte, a resposta rápida do Tribunal de Justiça às questões prejudiciais afeta de forma direta e decisiva a duração da detenção para efeitos de extradição da pessoa requerida.

3. Conclusão

A audiência é reaberta para efeitos de apresentação da questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

Internationaal Rechtshulpcentrum Amsterdam (Ministério Público, Centro Internacional de Assistência Judiciária, Amesterdão, Países Baixos), Relatório Anual sobre o Mandado de Detenção Europeu de 2019, p. 9.

¹² O próprio rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) traduziu as questões prejudiciais do Supreme Court (Supremo Tribunal) em neerlandês e, no que respeita à primeira questão, substituiu a expressão «os recorrentes» por «pessoa em causa».

4. Decisão

SOLICITA ao Tribunal de Justiça da União Europeia que responda às seguintes questões prejudiciais:

- 1) Deve o critério estabelecido no Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) e confirmado pelo Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission) (C 354/20 PPU e C 412/20 PPU, EU:C:2020:1033), ser aplicado quando existe um risco real de a pessoa em causa ser julgada por um tribunal que não foi previamente estabelecido por lei?
- 2) Deve o critério estabelecido no Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) e confirmado pelo Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission) (C 354/20 PPU e C 412/20 PPU, EU:C:2020:1033), ser aplicado quando uma pessoa requerida que pretende contestar a sua entrega não pode preencher esse critério com o fundamento de que não é possível determinar, nesse momento, a composição dos órgãos jurisdicionais perante os quais será julgada, em razão das modalidades de atribuição aleatória desses processos?
- 3) A inexistência de um recurso efetivo para impugnar a validade da nomeação dos juízes na Polónia, em circunstâncias em que se afigura que a pessoa requerida não pode provar, nesse momento, que os órgãos jurisdicionais perante os quais será julgada serão compostos por juízes não validamente nomeados, constitui uma violação do conteúdo essencial do direito a um processo equitativo que implica a obrigação de o Estado-Membro de execução recusar a entrega da pessoa requerida?

[*Omissis*] [fórmula final e assinaturas]