



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 9 de dezembro de 2022
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2022/0402(CNS)**

**15837/22
ADD 4**

**JUSTCIV 167
FREMP 261
JAI 1654
IA 219**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	8 de dezembro de 2022
para:	Thérèse Blanchet, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2022) 392 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO – RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO [...] que acompanha o documento Proposta de Regulamento do Conselho relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento de decisões e à aceitação de atos autênticos em matéria de filiação e à criação de um certificado europeu de filiação

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2022) 392 final.

Anexo: SWD(2022) 392 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 7.12.2022
SWD(2022) 392 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

[\[...\]](#)

que acompanha o documento

Proposta de Regulamento do Conselho

relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento de decisões e à aceitação de atos autênticos em matéria de filiação e à criação de um certificado europeu de filiação

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -
{SWD(2022) 391 final}

A. Necessidade de agir

Qual é o problema e quais são as suas causas e consequências?

A presidente Ursula von der Leyen afirmou no seu discurso sobre o estado da União, em setembro de 2020, que «[q]uem for reconhecido como progenitor num país, deve ser reconhecido como progenitor em qualquer outro país». Com esta declaração, a presidente referiu a necessidade de assegurar que a filiação estabelecida num Estado-Membro seja reconhecida em todos os outros Estados-Membros.

A Comissão foi informada, através de queixas dos cidadãos, petições ao Parlamento Europeu e processos judiciais, de que as famílias podem deparar-se com dificuldades em obter o reconhecimento da filiação dos seus filhos em situações transfronteiriças na UE.

As causas dos **problemas ao nível do reconhecimento da filiação** são as seguintes: i) as regras divergentes dos Estados-Membros em matéria de estabelecimento da filiação em situações nacionais (regras substantivas) e em situações transfronteiriças (regras em matéria de lei aplicável); ii) as regras divergentes dos Estados-Membros em matéria de reconhecimento da filiação estabelecida no estrangeiro; e iii) a ausência de regras em matéria de reconhecimento da filiação nos atos jurídicos da UE em vigor e a nível internacional.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) exige que os Estados-Membros reconheçam a filiação estabelecida noutro Estado-Membro para efeitos dos direitos decorrentes do direito da UE, em especial os direitos de que a criança usufrui ao abrigo do direito da UE em matéria de livre circulação, incluindo a Diretiva 2004/38/CE. No entanto, nos termos da jurisprudência do TJUE, os Estados-Membros não são atualmente obrigados a reconhecer a filiação de um filho para outros fins¹. A recusa do reconhecimento da filiação para outros fins pode ter consequências negativas significativas para os filhos em situações transfronteiriças.

Tal recusa do reconhecimento interfere com os direitos fundamentais dos filhos, em especial o direito a uma identidade, o direito à não discriminação e o direito ao respeito pela vida privada e familiar. Os direitos conferidos aos filhos pela filiação ao abrigo do direito nacional também podem ser negados. Por exemplo, os filhos podem perder, em relação a um dos seus progenitores, o seu direito em matéria de alimentos, de sucessão ou de guarda, ou o direito a que um dos seus progenitores atue como representante legal noutro Estado-Membro em matérias como escolarização, tratamentos médicos, abertura de uma conta bancária ou gestão dos seus bens.

A recusa do reconhecimento da filiação leva, por vezes, as famílias a intentar ações judiciais para que a filiação do seu filho seja reconhecida noutro Estado-Membro. No entanto, estes processos implicam custos, tempo e encargos significativos e têm resultados incertos². Além disso, a recusa do reconhecimento da filiação tem um efeito negativo no bem-estar dos filhos e das suas famílias. Em última análise, a falta de reconhecimento da filiação pode dissuadir os filhos e as suas famílias de exercer o seu direito à livre circulação por receio de que a filiação do filho não seja reconhecida noutro Estado-Membro para todos os efeitos.

Quais são os resultados esperados?

O **objetivo geral** da ação da UE seria facilitar o reconhecimento da filiação entre os Estados-Membros através da adoção de regras comuns a nível da UE. Estas regras comuns visariam concretizar os seguintes **objetivos específicos**:

- assegurar o respeito dos direitos fundamentais dos filhos em matéria de reconhecimento da filiação,
- garantir a segurança jurídica, a previsibilidade e a continuidade da filiação na UE,

¹ Tal inclui o reconhecimento da filiação para fins regidos pelo direito nacional, tais como o estatuto jurídico das pessoas, as sucessões e os direitos em matéria de alimentos.

² Os *custos dos processos de reconhecimento* suportados pelas famílias transfronteiriças que enfrentam problemas ao nível do reconhecimento da filiação são, em média, 16 vezes superiores aos custos suportados pelas famílias em casos não problemáticos. A duração dos processos de reconhecimento também varia significativamente em função da complexidade do processo, variando entre várias semanas e meses e vários anos.

• reduzir os custos e os encargos jurídicos e administrativos para as famílias, bem como para as administrações públicas e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros no âmbito dos processos de reconhecimento da filiação.
B. Soluções
Quais são as várias opções para cumprir os objetivos?
A proposta teria por base o artigo 81.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, relativo à adoção de medidas relativas ao direito da família que tenham incidência transfronteiriça. Foram ponderadas as seguintes opções: • Opção 0: Cenário de base • Opção 1: Recomendação aos Estados-Membros • Opção 2: Medida legislativa: proposta de regulamento relativo ao reconhecimento da filiação entre os Estados-Membros • Opção 3: Medida legislativa: proposta de regulamento relativo ao reconhecimento da filiação entre os Estados-Membros (idêntica à opção 2), incluindo a criação de um certificado europeu de filiação facultativo. Todas as opções abrangeriam o reconhecimento da filiação tanto dos menores como dos adultos. Todas as opções, incluindo o cenário de base, seriam acompanhadas de medidas não legislativas para aumentar a sensibilização, promover boas práticas e melhorar a cooperação entre as autoridades públicas que lidam com questões relacionadas com a filiação.
Qual é a opção preferida?
A opção preferida é a opção 3, ou seja, uma proposta de regulamento relativo ao reconhecimento da filiação entre os Estados-Membros, incluindo a criação de um certificado europeu de filiação facultativo. A proposta incluiria: (i) regras comuns em matéria de competência internacional em questões de filiação, (ii) regras comuns em matéria de lei aplicável ao estabelecimento da filiação em situações transfronteiriças, (iii) regras comuns relativas ao reconhecimento num Estado-Membro de decisões judiciais e atos autênticos em matéria de filiação emitidos noutro Estado-Membro, e (iv) a criação de um certificado europeu de filiação facultativo. Esta opção facilitaria significativamente o reconhecimento da filiação noutro Estado-Membro para todas (cerca de dois milhões) as crianças em situações transfronteiriças e não apenas para aquelas que enfrentam atualmente os problemas mais graves ao nível do reconhecimento da sua filiação. O certificado europeu de filiação facultativo seria especificamente concebido para ser utilizado noutro Estado-Membro, reduzindo assim os encargos administrativos para todas as famílias em situações transfronteiriças. A proposta diria respeito ao reconhecimento das decisões judiciais e dos atos autênticos em matéria de filiação emitidos num Estado-Membro. O reconhecimento das decisões judiciais e dos atos autênticos em matéria de filiação emitidos num país não pertencente à UE continuaria sujeito ao direito nacional. A proposta não afetaria o reconhecimento da filiação para efeitos dos direitos conferidos aos filhos pelo direito da UE, incluindo o direito em matéria de livre circulação. A proposta teria primordialmente em conta o interesse superior da criança e aplicar-se-ia ao reconhecimento da filiação de todos os filhos, independentemente das circunstâncias da sua conceção ou do seu nascimento e do seu tipo de família.
C. Impacto da opção preferida
Quais serão os benefícios da opção preferida?
A adoção de regras comuns facilitaria o reconhecimento da filiação e teria um impacto positivo na proteção dos direitos dos filhos em situações transfronteiriças. A opção 3 seria a opção mais eficaz para resolver o problema da

recusa do reconhecimento e, por conseguinte, para concretizar os objetivos políticos da iniciativa.

A opção preferida teria sobretudo um **impacto jurídico**. Asseguraria a continuidade da filiação dos filhos em situações transfronteiriças para todos os efeitos e teria um claro impacto positivo na proteção dos direitos fundamentais dos filhos, incluindo o seu direito a uma identidade, à não discriminação e à vida privada e familiar, bem como nos direitos dos filhos decorrentes da filiação ao abrigo do direito nacional, tais como o seu direito em matéria de alimentos, sucessão ou guarda relativamente a qualquer dos seus progenitores. Ao proporcionar segurança jurídica quanto ao reconhecimento da filiação noutro Estado-Membro para todos os efeitos, a opção preferida teria um impacto positivo no exercício do direito à livre circulação dos filhos e das suas famílias.

A opção preferida teria um **impacto social** positivo, uma vez que levaria a que os filhos em situações transfronteiriças fossem tratados da mesma forma que os filhos locais. Teria também um **impacto psicológico** positivo nos filhos e nas suas famílias, uma vez que os casos de recusa do reconhecimento da filiação diminuiriam.

Através da adoção de regras comuns da UE, a opção preferida **simplificaria os processos**, o que resultaria em poupanças significativas em termos de custos, tempo e encargos tanto para as famílias em situações transfronteiriças como para as autoridades e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros.

- De acordo com a opção preferida, os custos dos processos de reconhecimento e o número de processos judiciais que visam o reconhecimento da filiação seriam significativamente reduzidos. Estima-se que os custos médios dos processos de reconhecimento suportados pelas famílias diminuiriam 71 %, e 90 % para as famílias que enfrentam atualmente os problemas mais graves ao nível do reconhecimento da filiação³.
- Pela mesma razão, a opção preferida conduziria a poupanças significativas em termos de custos, tempo e encargos para as autoridades e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros. Estima-se que os custos dos processos de reconhecimento suportados pelas autoridades públicas diminuiriam 54 %.

Os impactos macroeconómicos e ambientais da opção preferida não seriam significativos.

Quais serão os custos da opção preferida?

A opção preferida não geraria quaisquer custos para os filhos ou as famílias em situações transfronteiriças.

Os custos que a opção preferida geraria para os Estados-Membros seriam moderados e, em grande medida, compensados pelos ganhos de eficiência decorrentes da opção preferida.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (*subsidiariedade*) e qual seria a ação *proporcionada*?

O problema da recusa do reconhecimento resulta principalmente da divergência entre as regras dos Estados-Membros em matéria de filiação que tenham incidência transfronteiriça. Este problema não pode ser resolvido pelos Estados-Membros agindo isoladamente. Por conseguinte, os objetivos da iniciativa seriam mais bem concretizados a nível da UE, em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

A iniciativa respeitaria o princípio da proporcionalidade, uma vez que não interferiria com a competência dos Estados-Membros para adotar o direito substantivo da família, incluindo a definição de família e o estabelecimento da filiação em situações nacionais, nem com as regras dos Estados-Membros em matéria de reconhecimento dos casamentos ou das parcerias registadas celebrados no estrangeiro.

³ De uma média estimada de 5 856 EUR para 578 EUR por processo para as famílias que enfrentam atualmente os problemas mais graves ao nível do reconhecimento da filiação.