COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.11.2001
COM(2001) 680 final

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza os Estados-Membros a assinarem no interesse da Comunidade Europeia a Convenção relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de poder paternal e de medidas de protecção de menores (Convenção de Haia de 1996)

(apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Objectivo

1. A Convenção relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de poder paternal e de medidas de protecção de menores (Convenção de Haia de 1996) foi concluída em 19 de Outubro de 1996 no quadro da Conferência de Haia de direito internacional privado. Apesar de integrar doravante, parcialmente, o domínio da competência comunitária, a Convenção não permite a adesão da Comunidade.

2. Reconhece-se de forma generalizada que a Convenção poderia contribuir de forma preciosa para a protecção das crianças nos casos que ultrapassam as fronteiras da Comunidade, constituindo portanto um complemento útil da regulamentação comunitária actual e futura neste domínio. A Comissão propõe assim que o Conselho autorize excepcionalmente que os Estados-Membros vinculados pela legislação comunitária neste domínio assinem a Convenção no interesse da Comunidade.

3. A fim de salvaguardar o desenvolvimento de um espaço judiciário comum na Comunidade, esta autorização fica sujeita a uma declaração aquando da assinatura da Convenção e à abertura de negociações no sentido da adesão da Comunidade o mais rapidamente possível.

Desenvolvimento de um espaço judiciário comum na Comunidade

4. A Comunidade Europeia consagrou como seu objectivo a criação de um verdadeiro espaço judiciário baseado no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais. O Conselho Europeu, reunido em Tampere em Outubro de 1999, instou a que as decisões sejam automaticamente reconhecidas em toda a União, sem quaisquer procedimentos intermédios, nem motivos de recusa de execução. Para o efeito, o Conselho e a Comissão adoptaram, em Dezembro de 2000, um programa de medidas destinadas à progressiva abolição do *exequatur* em quatro domínios de trabalho[1].

5. No que se refere às decisões relativas ao poder paternal, que são abrangidas pelo segundo domínio do programa de reconhecimento mútuo, o Regulamento (CE) n° 1347/2000 do Conselho (Regulamento «Bruxelas II») prevê já o reconhecimento mútuo de determinadas decisões proferidas por ocasião do divórcio ou da separação[2]. Além disso, a primeira fase do programa de reconhecimento mútuo no domínio do direito da família inclui uma extensão aos domínios não abrangidos pelo Regulamento «Bruxelas II», bem como um projecto específico relativo ao direito de visita. No âmbito do primeiro ponto, a Comissão apresentou em 6 de Setembro de 2001, uma proposta de regulamento que alarga o

---

1 *Programa de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e comercial*, JO C 12 de 15.01.2001, p.1.

2 *Regulamento (CE) n° 1347/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns do casal,* JO L 160 de 30.6.2000, p.19. O regulamento fixa regras relativas à competência, ao reconhecimento automático e à execução simplificada das decisões em matéria matrimonial e em matéria de poder paternal em relação aos filhos comuns do casal por ocasião de acções matrimoniais.

princípio do reconhecimento mútuo a todas as decisões em matéria de poder paternal[3]. No que se refere ao segundo ponto, o Conselho prossegue a análise da iniciativa francesa relativa ao direito de visita apresentada em Julho de 2000[4].

6. O objectivo a longo prazo consiste na abolição do *exequatur* no que se refere a todas as decisões relativas ao poder paternal com base num conjunto claro e coerente de regras em matéria de competência.

Convenção de Haia de 1996

7. A Convenção de Haia de 1996 fixa regras relativas à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e à execução das medidas em matéria de poder paternal e de protecção dos menores. Baseia-se essencialmente na competência do Estado contratante onde se situa a residência habitual da criança. Em princípio, a autoridade competente aplica o seu direito interno e pode transferir o caso para um tribunal que se encontre em melhores condições para dele conhecer. As decisões beneficiam de reconhecimento automático e os Estados contratantes devem prever um procedimento de *exequatur* simples e rápido. Está igualmente previsto um mecanismo de cooperação entre as autoridades.

8. A Convenção foi concluída em 19 de Outubro de 1996 no âmbito da Conferência de Haia de direito internacional privado, mas não entrou ainda em vigor. Actualmente, a Comunidade não é membro da Conferência de Haia. A Comissão não participou nestas negociações, embora a elas tenha assistido na qualidade de observador. Apenas os Estados podem aderir à Convenção. Até ao momento, os Países Baixos são o único Estado-Membro que assinou (mas não ratificou) a Convenção.

9. Com efeito, nos termos da jurisprudência AETR do Tribunal de Justiça relativa à competência externa, os Estados-Membros já não podem, individualmente, aprovar a Convenção de 1996, uma vez que as suas disposições em matéria de competência e de execução afectam as regras comuns do Regulamento (CE) n° 1347/2000. Trata-se, consequentemente, de um caso de partilha de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros.

10. A relação entre as regras previstas na Convenção e a regulamentação comunitária actual e futura está prevista no artigo 52º da Convenção, que estabelece o seguinte:

«1. A presente Convenção não afecta os instrumentos internacionais de que os Estados contratantes sejam parte e que contêm disposições sobre as matérias regidas pela Convenção, salvo declaração em contrário pelos Estados parte nesses instrumentos .

2. A presente Convenção não afecta a possibilidade de um ou mais Estados contratantes concluírem acordos que incluam, no que se refere às crianças habitualmente residentes num dos Estados partes nesses acordos, disposições sobre as matérias regidas pela presente Convenção.

---

3 *Proposta de regulamento do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria de poder paternal,* COM (2001) 505 final.

4 *Iniciativa da República Francesa tendo em vista a aprovação do Regulamento do Conselho relativo à execução mútua das decisões respeitantes ao direito de visita dos filhos,* JO C 234 de 15.8.2000, p.7.

3. Os acordos a concluir por um ou mais Estados contratantes sobre as matérias abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção não afectam, no que se refere às relações desses Estados com outros Estados contratantes, a aplicação das disposições da presente Convenção.

4. O disposto nos números anteriores aplica-se igualmente às leis uniformes baseadas na existência, entre os Estados em causa, de vínculos especiais, nomeadamente de natureza regional.»

11. Contudo, é necessário realçar que estas disposições não foram redigidas na perspectiva de uma eventual interacção com a regulamentação comunitária. Com efeito, embora na altura se tenham realizado consultas a fim de garantir a coerência entre a Convenção de Haia de 1996 e a Convenção de Bruxelas II concluída em 1998 (na qual se baseou posteriormente o Regulamento «Bruxelas II»), tal aconteceu antes da transferência do domínio da cooperação judiciária para o primeiro pilar e antes da elaboração de uma política comunitária no domínio do poder paternal. Consequentemente, embora o nº 2 tenha sido redigido com o objectivo de evitar conflitos com a Convenção Bruxelas II, a questão da aplicação dos nºs 2, 3 e 4 a um contexto comunitário deve ser abordada[5].

Clarificação dos limites impostos pela Convenção à acção da Comunidade

12. Para efeitos da aplicação do artigo 52º da Convenção ao contexto comunitário, os nºs 2 e 3 podem ser lidos em articulação com o nº 4, assimilando os actos comunitários a acordos internacionais. Existem, no entanto, dois aspectos que devem ser clarificados neste contexto.

13. Em primeiro lugar, o nº 2 permitiria à Comunidade intervir no que se refere às crianças habitualmente residentes num dos Estados-Membros. *A contrario*, poder-se-ia pensar que a Comunidade não seria autorizada a intervir no que se refere às crianças cuja residência habitual se situa fora da Comunidade.

14. Contudo, não é esta a interpretação correcta do nº 2, lido em articulação com o nº 4. Tal justifica-se pelo facto de qualquer limitação imposta à acção da Comunidade só poder estar relacionada com crianças que não sejam residentes num dos Estados-Membros, mas que sejam residentes noutro Estado contratante. Outra interpretação ultrapassaria o alcance da Convenção. Provocaria, por outro lado, o resultado absurdo de a Comunidade e os seus Estados-Membros deixarem de poder celebrar um acordo internacional com um Estado que não seja parte na Convenção de 1996 em relação a crianças residentes nesse Estado. Na medida em que um Estado-Membro deixaria de poder, por si só, celebrar um acordo deste tipo (uma vez que estes acordos são, pelo menos parcialmente, da competência da Comunidade), esta interpretação impediria qualquer solução internacional para a protecção destas crianças (para além da adesão do seu Estado de residência habitual à Convenção).

15. Em segundo lugar, tal como já referido, a aplicação do artigo 52º ao contexto comunitário equivale a assimilar os actos comunitários a acordos internacionais. No entanto, deve clarificar-se que qualquer limitação da acção da Comunidade não pode em caso algum referir-se à actividade legislativa da Comunidade. Por outras

[5] O nº 1 não é relevante neste contexto, uma vez que faz referência a acordos existentes (ou a regulamentação adoptada) antes da conclusão da Convenção (ou seja, antes de 1996).

palavras, uma vez que cada Estado-Membro permanece livre de legislar no que se refere a crianças não residentes, o legislador comunitário deveria beneficiar, na área da competência comunitária, da mesma liberdade de adoptar legislação derivada no que se refere a crianças não residentes.

16. Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a interpretação correcta do artigo 52º, aplicada ao contexto comunitário, é a seguinte: no que se refere às crianças não residentes num Estado-Membro e residentes num outro Estado contratante, as regras da Convenção prevalecerão sobre a regulamentação comunitária (caso exista).

17. Para dissipar qualquer dúvida quanto a esta interpretação e reforçar a segurança jurídica, propõe-se que os Estados-Membros façam uma declaração aquando da assinatura da Convenção destinada a clarificar os limites colocados à acção da Comunidade na aplicação do artigo 52º ao contexto comunitário.

Garantir a aplicação das regras comunitárias em matéria de reconhecimento e execução

18. Tal como já referido, o artigo 52º deve ser objecto de uma interpretação adequada que faça prevalecer as regras da Convenção sobre as regras comunitárias em relação às crianças que não são residentes num Estado-Membro mas que são residentes noutro Estado contratante[6].

19. Como é evidente, no que se refere às regras em matéria de competência, esta abordagem justifica-se no âmbito do equilíbrio que tem que ser consagrado a nível da atribuição de competências entre Estados contratantes. A Convenção tem, com efeito, como principal função a atribuição de competências entre os seus Estados contratantes. É portanto impossível que as regras em matéria de competência da Convenção prevaleçam sobre as regras da Comunidade em relação a crianças que não residem num Estado-Membro mas noutro Estado contratante.

20. No que se refere às regras relativas ao reconhecimento e à execução, estão em jogo diferentes considerações.

21. A aplicação das regras da Convenção, em vez das regras comunitárias, ao reconhecimento e execução de uma decisão tomada num Estado-Membro noutro Estado-Membro, mesmo se apenas num número limitado de casos, impediria a plena aplicação do programa de reconhecimento mútuo[7]. O fundamento do programa de

---

6 Do mesmo modo, o legislador comunitário reconhece no artigo 37º do Regulamento (CE) nº 1347/2000 que o Regulamento prevalece sobre a Convenção "desde que a criança em causa tenha a sua residência habitual num Estado-Membro".

7 Por exemplo, um Estado-Membro parte da Convenção poderia tomar uma decisão em matéria de poder paternal relativamente a uma criança habitualmente residente noutro Estado contratante que não seja um Estado-Membro, com base no artigo 10º (competência do tribunal do divórcio) ou nos artigos 8º e 9º (transferência para um tribunal em melhores condições para conhecer do caso) da Convenção. Uma vez que a criança reside habitualmente noutro Estado contratante, esta decisão adoptada num Estado-Membro seria seguidamente reconhecida e executada num outro Estado-Membro não ao abrigo da regulamentação comunitária, mas por força das disposições da Convenção. Tal significa que a decisão poderia ser objecto de reexame quanto às bases de atribuição da competência jurisdicional, nos termos das regras da Convenção, enquanto a aplicação do regime previsto no Regulamento (CE) n° 1347/2000 proibiria este tipo de reexame. As divergências entre os dois regimes serão ainda agravadas quando, no futuro, for suprimido o *exequatur* entre os Estados-Membros e algumas decisões continuarem a estar sujeitas ao regime estabelecido pela Convenção.

reconhecimento mútuo consiste justamente no facto de todas as decisões tomadas num Estado-Membro poderem circular livremente na Comunidade ao abrigo de um conjunto de regras comuns, que deverão ser objecto de uma simplificação progressiva até à abolição do *exequatur*. De salientar que, em conformidade com os instrumentos comunitários existentes, estas regras comuns em matéria de reconhecimento e execução se aplicam independentemente de as regras em matéria de competência serem estabelecidas a nível comunitário ou por remissão para o direito nacional[8]. É por conseguinte imperativo encontrar uma solução que permita a circulação na Comunidade, ao abrigo de regras comunitárias em matéria de reconhecimento e execução, de todas as decisões tomadas ao abrigo da Convenção num Estado-Membro. Este aspecto é particularmente importante na perspectiva da supressão do *exequatur*.

22. Tal solução poderá ser conveniente, na medida em que se situa plenamente na linha do objectivo da Convenção de facilitar e reconhecimento e a execução das decisões, apesar de os motivos de não reconhecimento nela previstas não serem obrigatórios[9]. Por conseguinte, a aplicação de regras comunitárias que limitam ainda mais os motivos do não reconhecimento e simplificam a execução entre Estados-Membros contribuirá para os objectivos da Convenção.

23. À luz das considerações precedentes, a Comunidade deverá dar início a negociações no âmbito da Conferência de Haia logo que possível com um duplo objectivo. Em primeiro lugar, salvaguardar a aplicação das regras comunitárias em todos os casos que impliquem o reconhecimento e a execução de decisões tomadas num Estado-Membro noutro Estado-Membro. Em segundo lugar, permitir a adesão da Comunidade, não apenas porque se trata da solução mais correcta do ponto de vista institucional, mas também para demonstrar ao resto do mundo o valor que a Comunidade atribui a esta Convenção

Proposta da Comissão

24. A Comissão registou o parecer favorável expresso pelos Estados-Membros que negociaram a Convenção no que se refere à sua utilidade para a protecção das crianças, bem como o facto de os Estados-Membros terem instado a uma acção comunitária que permita a sua entrada em vigor o mais rapidamente possível.

25. É óbvio que o objectivo final reside na adesão da Comunidade à Convenção. Para o efeito, a Comunidade dará início o mais rapidamente possível a negociações nesse sentido e para salvaguardar o desenvolvimento de um espaço judiciário comum, que

---

[8] Por exemplo, as regras em matéria de reconhecimento e execução do Regulamento (CE) nº 1347/2000 do Conselho também são aplicáveis quando a competência é estabelecida nos termos do direito nacional em conformidade com o artigo 8º. Do mesmo modo, as regras de reconhecimento e execução estabelecidas no Regulamento (CE) nº 44/2001 aplicam-se quando o demandado não está domiciliado num Estado-Membro e a competência é determinada pelo direito nacional nos termos do artigo 4º. Da mesma forma, uma consideração fundamental nas negociações em curso sobre convenções internacionais consiste em salvaguardar a aplicação, entre Estados-Membros, das regras comunitárias em matéria de reconhecimento e de execução através de uma cláusula de desconexão.

[9] O artigo 23º da Convenção prevê o reconhecimento automático e estabelece um certo número de motivos com base nos quais o reconhecimento pode ser recusado. O artigo 26º exige que os Estados contratantes apliquem um procedimento simples e rápido à declaração de exequibilidade ou registo que só pode ser recusada pelos mesmos motivos.

exige que todas as decisões tomadas num Estado-Membro possam circular na Comunidade ao abrigo de um conjunto de regras comuns.

26. Entretanto, tendo em conta que a Convenção apenas permite actualmente a adesão de Estados, a Comissão propõe que o Conselho autorize os Estados-Membros vinculados pelas regras comunitárias neste domínio a assinarem a Convenção no interesse da Comunidade.

27. Esta derrogação à forma como são normalmente exercidas as competências comunitárias nos termos do artigo 300º do Tratado que institui a Comunidade Europeia justifica-se, excepcionalmente, pelo interesse que reveste a Convenção para a protecção das crianças e pela necessidade de a fazer entrar em vigor o mais rapidamente possível. Esta decisão deve, contudo, permanecer excepcional e não pode, de forma alguma, constituir um precedente para o futuro.

28. Simultaneamente, os Estados-Membros deveriam fazer uma declaração no momento da assinatura para clarificar os limites impostos pela Convenção à acção comunitária, tal como referido nos pontos 12-17 supra.

29. A presente decisão permitirá portanto aos Estados-Membros procederem a todos os preparativos para a ratificação sem qualquer outro atraso suplementar. Além disso, poderão ser previstas modalidades de assinatura conjunta para mostrar ao resto do mundo toda a importância que a Comunidade atribui à Convenção. Esta decisão será seguida por outra decisão relativa à ratificação da Convenção.

30. Nos termos do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Dinamarca não está vinculada pelo Regulamento (CE) n° 1347/2000 nem sujeita à sua aplicação. Por conseguinte, a Dinamarca pode decidir aprovar ou não a Convenção de Haia de 1996. Contudo, o dever de cooperação consagrado no artigo 10º do Tratado que institui a Comunidade Europeia impõe-lhe a obrigação de, no âmbito do Conselho, consultar os outros Estados-Membros sobre esta matéria.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza os Estados-Membros a assinarem no interesse da Comunidade Europeia a Convenção relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de poder paternal e de medidas de protecção de menores (Convenção de Haia de 1996)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, a alínea c) do seu artigo 61º, o nº 1 do seu artigo 67º e o seu artigo 300º,

Tendo em conta a proposta da Comissão[10],

Considerando o seguinte:

(1) A Comunidade Europeia desenvolve esforços no sentido da criação de um espaço judiciário comum com base no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais.

(2) A Convenção relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de poder paternal e de medidas de protecção de menores concluída em 19 de Outubro de 1996 por ocasião da Conferência de Haia sobre o direito internacional privado contribui de forma valiosa para a protecção das crianças a nível internacional, sendo consequentemente desejável que as suas disposições sejam aplicadas o mais rapidamente possível.

(3) A competência em matéria de aprovação da Convenção é partilhada entre a Comunidade e os Estados-Membros.

(4) A Convenção não permite a adesão por parte da Comunidade.

(5) A fim de preservar o desenvolvimento de um espaço judiciário comum na Comunidade, devem ser clarificados os limites impostos pela Convenção à acção comunitária.

(6) A presente decisão será seguida por outra decisão que abordará a questão da ratificação.

(7) A Comunidade procurará negociar, o mais rapidamente possível, um protocolo para a adesão e para garantir a aplicação das regras comunitárias em matéria de reconhecimento e execução no âmbito da Comunidade,

---

[10] JO C de , p. .

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

O Conselho autoriza os Estados-Membros a assinarem a Convenção relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de poder paternal e de medidas de protecção de menores, concluída em 19 de Outubro de 1996, sob reserva da declaração que consta do Anexo à presente decisão e da sua conclusão numa data posterior.

Artigo 2º

Os Estados-Membros, excluindo a Dinamarca, são os destinatários da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

ANEXO

Declaração

Por ocasião da assinatura da Convenção, os Estados-Membros, deverão fazer a seguinte declaração:

«Os Estados-Membros da Comunidade Europeia foram autorizados, no interesse da Comunidade, a expressar o seu consentimento no sentido de passarem a estar vinculados pelas disposições da Convenção que são abrangidas pela competência da Comunidade. Por conseguinte, em conformidade com o seu artigo 52º, a Convenção prevalecerá sobre a regulamentação comunitária no que se refere às crianças que não residam habitualmente num Estado-Membro e que residam habitualmente num outro Estado contratante.

Logo que possível, serão tomadas todas as medidas necessárias para dar início a negociações em relação a um protocolo à Convenção que permita a adesão da Comunidade e garantir a aplicação das regras comunitárias ao reconhecimento e execução de uma decisão tomada num Estado-Membro noutro Estado-Membro.

Para efeitos da presente declaração, o termo "Estados-Membros" refere-se aos Estados-Membros da Comunidade Europeia vinculados por regras comuns nas áreas abrangidas pela Convenção."