



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 5 de abril de 2022
(OR. en)

7916/22

JAI 450
FREMP 71
JAIEX 32
VISA 66
FRONT 150
COSI 90
COEST 270
FISC 92

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	C(2022) 2028 final
Assunto:	RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO de 28.3.2022 sobre as medidas a adotar de imediato, na sequência da invasão russa da Ucrânia, quanto à concessão da cidadania ou da residência através de regimes de investimento

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento C(2022) 2028 final.

Anexo: C(2022) 2028 final

Bruxelas, 28.3.2022
C(2022) 2028 final

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

de 28.3.2022

**sobre as medidas a adotar de imediato, na sequência da invasão russa da Ucrânia,
quanto à concessão da cidadania ou da residência através de regimes de investimento**

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

de 28.3.2022

sobre as medidas a adotar de imediato, na sequência da invasão russa da Ucrânia, quanto à concessão da cidadania ou da residência através de regimes de investimento

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 23 de janeiro de 2019, a Comissão publicou um relatório sobre os regimes de concessão de cidadania ou de residência a investidores em que salientava os riscos inerentes a esses regimes, nomeadamente preocupações em matéria de segurança, branqueamento de capitais, evasão fiscal e corrupção¹. Esses riscos são agravados pelos direitos transnacionais decorrentes da cidadania da União ou da residência num Estado-Membro.
- (2) Os regimes de concessão de cidadania a investidores, ao abrigo dos quais se concede a nacionalidade em troca de um pagamento ou de um investimento predeterminados sem que exista um vínculo genuíno com os Estados-Membros em causa, têm implicações para a União Europeia no seu conjunto, uma vez que qualquer pessoa que obtenha a nacionalidade de um Estado-Membro se torna simultaneamente cidadão da União. A decisão de um Estado-Membro conceder a cidadania em troca de um pagamento ou de um investimento obriga automaticamente os outros Estados-Membros a reconhecer certos direitos a esse investidor, nomeadamente direitos de livre circulação, direitos de acesso ao mercado interno para o exercício de atividades económicas ou o direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas e para o Parlamento Europeu. São justamente os benefícios da cidadania da União que são mais publicitados como os principais atrativos desses regimes. Três Estados-Membros da União têm ou já tiveram em vigor os chamados regimes de concessão de cidadania a investidores.
- (3) Os regimes de residência para investidores, ao abrigo dos quais se concede a autorização de residência em troca de um pagamento ou de um investimento predeterminados, têm implicações nos outros Estados-Membros e em toda a UE, uma vez que uma autorização de residência válida confere certos direitos aos nacionais de países terceiros, incluindo a livre circulação dentro do espaço Schengen. Segundo o relatório de 2019 da Comissão, 19 Estados-Membros aplicavam, nessa altura, regimes de residência para investidores.
- (4) A Comissão considera que se devem revogar os regimes de concessão de cidadania a investidores dos Estados-Membros por serem incompatíveis com o princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, e com o conceito de

¹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Regimes dos Estados-Membros para a concessão de cidadania ou de residência a investidores [COM(2019) 12 final].

cidadania da UE, previsto no artigo 20.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Consequentemente, em 20 de outubro de 2020, deu início a processos por infração contra dois Estados-Membros, tendo ainda instado outro Estado-Membro a pôr termo ao respetivo regime. Desde então, dois desses Estados-Membros já revogaram ou iniciaram os procedimentos com vista à revogação desses seus regimes de cidadania.

- (5) A Comissão considera que os Estados-Membros devem igualmente adotar medidas para acautelar os riscos suscitados pelos regimes de residência para investidores, nomeadamente quanto à segurança, ao branqueamento de capitais, à evasão fiscal e à corrupção. Para o efeito, devem garantir a adoção de todas as medidas e salvaguardas necessárias para acautelar esses riscos, nomeadamente definindo e efetuando controlos ao nível das condições de residência e da segurança antes de emitirem tais títulos de residência, bem como verificando se a residência é ininterrupta.
- (6) Será fundamental limitar os riscos associados aos regimes de concessão de cidadania e de residência para investidores aplicados por países terceiros. No contexto da fiscalização dos regimes de isenção de visto e do processo de alargamento, e tendo em conta os interesses da UE, a Comissão tem escrutinado atentamente os regimes de concessão de cidadania a investidores em vigor em países terceiros que possam ser utilizados para contornar o procedimento de emissão de vistos de curta duração da UE. A isenção da exigência de visto será temporariamente suspensa em caso de aumento dos riscos para a segurança dos Estados Membros².
- (7) Para além da necessidade de revogar imediatamente todos os regimes de concessão de cidadania a investidores que ainda estejam em vigor e de gerir prudentemente os regimes de residência para investidores, atendendo à agressão militar e à invasão da Ucrânia pela Rússia, bem como à gravidade da situação atual, os Estados-Membros deverão ponderar adotar novas medidas neste contexto. A agressão militar russa e a invasão da Ucrânia, sem ter havido qualquer provocação por parte deste país, foram severamente condenadas pela esmagadora maioria dos países membros das Nações Unidas, conforme expresso numa resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas³. Em 16 de março, o Tribunal Internacional de Justiça emitiu um despacho no qual indicava que a Rússia devia suspender imediatamente as operações militares no território da Ucrânia⁴.
- (8) O Conselho Europeu, nas suas conclusões de 24 de fevereiro de 2022⁵, condenou com a maior veemência a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, sublinhando a gravidade da violação do direito internacional e dos princípios da Carta das Nações Unidas. O Conselho Europeu exigiu à Rússia que respeitasse plenamente a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia dentro das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas, nomeadamente o direito da Ucrânia de escolher o seu próprio destino. O Conselho Europeu afirmou ainda que o Governo russo é plenamente

² A suspensão da isenção de visto em relação a Vanuatu será aplicável a partir de 4 de maio de 2022. Decisão (UE) 2022/366 do Conselho de 3 de março de 2022 relativa à suspensão parcial da aplicação do Acordo entre a União Europeia e a República de Vanuatu sobre a isenção de visto para as estadas de curta duração (JO L 69 de 4.3.2022, p. 105).

³ Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulada «Agressão contra a Ucrânia», de 2 de março de 2022 (A/ES-11/L.1).

⁴ <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>

⁵ Conclusões do Conselho Europeu sobre a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, de 24 de fevereiro de 2022, EUCO 18/22.

responsável por este ato de agressão, que tem causado imenso sofrimento e perda de vidas humanas, e será responsabilizado pelos seus atos. Condenou também veementemente o envolvimento da Bielorrússia na agressão contra a Ucrânia, exortando o país a não se envolver e a cumprir as suas obrigações internacionais. Neste contexto, o Conselho Europeu adotou vários pacotes de sanções contra a Rússia e a Bielorrússia⁶.

- (9) Em resposta à guerra na Ucrânia, a Comissão Europeia, a França, a Alemanha, a Itália, o Reino Unido, o Canadá e os Estados Unidos emitiram, em 26 de fevereiro de 2022, uma declaração conjunta sobre novas medidas restritivas de caráter económico para responder à invasão russa da Ucrânia. Nessa declaração conjunta, comprometeram-se a tomar medidas para limitar a venda da cidadania – os chamados passaportes dourados – que permitem que cidadãos russos abastados ligados ao Governo russo se tornem cidadãos da UE e acedam aos seus sistemas financeiros⁷. Comprometeram-se ainda a criar um grupo de trabalho transatlântico para assegurar a aplicação efetiva das sanções financeiras, envidando esforços para detetar e dificultar a movimentação dos lucros ilícitos. A Comissão Europeia instituiu também um grupo de trabalho «Congelamento e Apreensão», a fim de assegurar a coordenação a nível da UE da implementação e execução das sanções dirigidas a determinados indivíduos incluídos numa lista, grupo de trabalho esse que se coordenará com o grupo de trabalho internacional de modo a assegurar a eficiência das sanções.
- (10) Em 1 de março de 2022, o Parlamento Europeu adotou uma resolução sobre a agressão russa contra a Ucrânia⁸, em que exortou os Estados-Membros com regimes de residência para investidores a reexaminar todos os beneficiários do estatuto de residência e a revogar os atribuídos a cidadãos russos com património de elevado valor e às respetivas famílias, em particular os que estão associados a pessoas e empresas que são alvo das sanções.
- (11) No seu relatório, em que formula propostas dirigidas à Comissão sobre os regimes de obtenção de cidadania ou de residência através do investimento, o Parlamento Europeu congratulou-se com o compromisso anunciado pelos Estados-Membros no sentido de adotarem medidas para limitar a venda da cidadania a cidadãos russos ligados ao Governo desse país. Apelou igualmente a todos os Estados-Membros para que deixassem de aplicar, com efeitos imediatos e em relação a todos os requerentes russos, regimes de concessão de cidadania ou de residência a investidores. Instou ainda os Estados-Membros a reavaliarem todos os pedidos aprovados que tenham sido apresentados por cidadãos russos nos últimos anos, explorando todas as possibilidades ao abrigo do direito nacional e da União para garantir que «nenhum cidadão russo com ligações financeiras, empresariais ou de outro tipo ao regime de Putin» conserva os seus direitos de cidadania ou de residência, ou que essas pessoas são temporariamente impedidas de exercer os referidos direitos.
- (12) Em resposta à invasão da Ucrânia pela Rússia e às medidas restritivas adotadas nesse contexto, um Estado-Membro anunciou a suspensão, até nova ordem, do tratamento dos pedidos apresentados por cidadãos russos e bielorrussos para beneficiar do regime de concessão de cidadania a investidores. Alguns Estados-Membros anunciaram igualmente a intenção de suspender a emissão das autorizações de residência concedidas a nacionais russos ao abrigo de regimes de residência para investidores. Dada a gravidade da situação, os Estados-Membros devem, contudo, adotar novas medidas.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>.

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1423.

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_PT.html.

- (13) Os regimes de concessão de cidadania aos investidores podem ter resultado ou ainda resultar na aquisição da cidadania da União por nacionais russos ou bielorrussos sujeitos às medidas restritivas da UE. Por conseguinte, os Estados-Membros que concederam a cidadania a nacionais russos ou bielorrussos com base num regime de concessão de cidadania a investidores devem ponderar revogar a naturalização dessas pessoas por estarem ou ficarem sujeitas às medidas restritivas da UE relativas a ações que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (a seguir designadas por «medidas restritivas da UE»), ou por se determinar de outro modo que apoiam significativamente, por qualquer meio, a guerra na Ucrânia ou atividades conexas do Governo russo ou do regime de Lukashenko que violam o direito internacional. Os Estados-Membros que já tenham revogado o seu regime de concessão de cidadania a investidores devem também realizar essa avaliação. Para evitar que a medida seja contornada e assegurar uma avaliação exaustiva, deve aplicar-se igualmente nos casos em que as pessoas em causa tenham sido naturalizadas como membros da família de um requerente principal. Ao realizar esta avaliação, os Estados-Membros em causa devem ter em conta os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de perda da cidadania da União, em particular os princípios da proporcionalidade e da proteção dos direitos fundamentais⁹.
- (14) De igual modo, os regimes de residência para investidores podem ter resultado ou ainda resultar num acesso privilegiado ao território e ao mercado interno da UE e na circulação dentro do espaço Schengen por parte de nacionais russos ou bielorrussos que estão ou ficam sujeitos às medidas restritivas da UE, ou por se determinar de outro modo que apoiam significativamente, por qualquer meio, a guerra na Ucrânia ou atividades conexas do Governo russo ou do regime de Lukashenko que violam o direito internacional.
- (15) Os Estados-Membros devem revogar imediatamente e recusar a renovação, conforme o caso, das autorizações de residência concedidas ao abrigo de regimes de residência para investidores a nacionais russos e bielorrussos, se, na sequência de uma avaliação, concluírem que essas pessoas estão ou ficam sujeitas às medidas restritivas da UE, ou por se determinar de outro modo que apoiam significativamente, por qualquer meio, a guerra na Ucrânia ou atividades conexas do Governo russo ou do regime de Lukashenko que violam o direito internacional, se tal for consentâneo com o princípio da proporcionalidade, os direitos fundamentais e o direito nacional dos Estados-Membros. Os Estados-Membros que entretanto tenham revogado o seu regime de residência para investidores devem também realizar essa avaliação. Para evitar que a medida seja contornada e assegurar uma avaliação exaustiva, deve aplicar-se igualmente, na sequência de uma avaliação e em conformidade com a Diretiva Reagrupamento Familiar¹⁰, nos casos em que se tenha concedido uma autorização de residência a essas pessoas como membros da família de um titular de uma autorização de residência ao abrigo de um regime de residência para investidores.
- (16) Tendo em conta a dificuldade de realizar os controlos de segurança adequados e a devida diligência nestas circunstâncias específicas, e dada a gravidade da situação, os Estados-Membros que aplicam regimes de residência para investidores devem igualmente suspender a emissão de autorizações de residência ao abrigo desses regimes para nacionais russos e

⁹ Acórdãos de 2 de março de 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, e de 12 de março de 2019, *Tjebbes e o.*, C-221/17, EU:C:2019:189.

¹⁰ Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251 de 3.10.2003, p. 12).

bielorrussos, se tal for consentâneo com o princípio da proporcionalidade, os direitos fundamentais e o direito nacional dos Estados-Membros.

- (17) A Comissão manterá o Parlamento Europeu e o Conselho informados sobre a aplicação da presente recomendação, com base nos relatórios dos Estados-Membros e noutras informações disponíveis, incluindo discussões com os Estados Membros, sempre que adequado.
- (18) A presente recomendação não prejudica a admissão e residência de nacionais russos e bielorrussos na UE por outros motivos, como a admissão por motivos humanitários ou a proteção internacional.
- (19) Em 9 de março de 2022, o Parlamento Europeu adotou um relatório com propostas à Comissão sobre a concessão da cidadania ou da residência através de regimes de investimento, em que apela à eliminação progressiva dos regimes de concessão de cidadania em todos os Estados-Membros e à regulamentação rigorosa dos vários aspetos dos regimes de residência para investidores.
- (20) A presente recomendação é apenas um dos elementos da estratégia da Comissão com vista à adoção de medidas firmes não só em relação aos regimes de concessão de cidadania a investidores como também aos regimes de residência para investidores. Deve, portanto, ser vista no contexto destes esforços mais vastos, não prejudicando outras iniciativas, futuras ou em curso, da Comissão a este respeito,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

REGIMES DE CONCESSÃO DE CIDADANIA A INVESTIDORES

1. Os regimes de concessão de cidadania a investidores, ao abrigo dos quais é concedida a nacionalidade de um Estado-Membro e, por conseguinte, a cidadania da União, em troca de um pagamento ou um investimento predeterminados e sem que exista qualquer vínculo genuíno com um Estado-Membro, são incompatíveis com o princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, e com o conceito de cidadania da União, previsto no artigo 20.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Qualquer Estado-Membro que aplique um regime de concessão de cidadania a investidores deve assegurar imediatamente o cumprimento das obrigações que lhe incumbem por força dessas disposições do Tratado, revogando esse regime.

REGIMES DE RESIDÊNCIA PARA INVESTIDORES

2. Os Estados-Membros devem adotar medidas para acautelar os riscos suscitados pelos regimes de residência para investidores relacionados com a segurança, o branqueamento de capitais, a evasão fiscal e a corrupção. Para o efeito, devem garantir a adoção de todas as medidas e salvaguardas necessárias para acautelar os riscos acima referidos, nomeadamente definindo e efetuando controlos ao nível das condições de residência e da segurança antes de emitirem tais títulos de residência, bem como verificando se a residência é ininterrupta.

MEDIDAS A ADOTAR IMEDIATAMENTE NA SEQUÊNCIA DA INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA

3. Não obstante o disposto no ponto 1, qualquer Estado-Membro que tenha naturalizado nacionais russos ou bielorrussos ao abrigo de um regime de concessão de cidadania a investidores deve avaliar imediatamente, em conformidade com os princípios resultantes da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, nomeadamente os princípios da proporcionalidade e da proteção dos direitos fundamentais, se deve cancelar a naturalização dessas pessoas por:

- a pessoa em causa estar ou ficar sujeita às medidas restritivas da UE
- ou por se determinar de outro modo que a pessoa em causa apoia significativamente, por qualquer meio, a guerra na Ucrânia ou atividades conexas do Governo russo ou do regime de Lukashenko que violam o direito internacional.

Esta medida deve aplicar-se igualmente nos casos em que as pessoas em causa tenham sido naturalizadas como membros da família de um requerente principal.

4. Os Estados-Membros devem revogar imediatamente e recusar a renovação, conforme o caso, das autorizações de residência concedidas ao abrigo de um regime de residência para investidores a nacionais russos e bielorrussos se, no seguimento de uma avaliação:

- se estabelecer que a pessoa em causa está ou fica sujeita às medidas restritivas da UE
- ou por se determinar de outro modo que a pessoa em causa apoia significativamente, por qualquer meio, a guerra na Ucrânia ou atividades conexas do Governo russo ou do regime de Lukashenko que violam o direito internacional,

respeitando o princípio da proporcionalidade, os direitos fundamentais e a respetiva legislação nacional. Esta medida deve aplicar-se igualmente, na sequência de uma avaliação e em conformidade com a Diretiva Reagrupamento Familiar, nos casos em que se tenha concedido uma autorização de residência a essas pessoas como membros da família de um titular de uma autorização de residência ao abrigo de um regime de residência para investidores.

5. Os Estados-Membros que aplicam regimes de residência para investidores devem suspender a emissão de autorizações de residência ao abrigo desses regimes a nacionais russos e bielorrussos, respeitando o princípio da proporcionalidade, os direitos fundamentais e o seu direito nacional.

6. Os Estados-Membros em causa devem, até ao final de maio, apresentar um relatório à Comissão sobre a aplicação da presente recomendação, em particular quanto ao resultado da avaliação a que se referem os pontos 3 e 4. Posteriormente, devem continuar a fornecer regularmente as informações neste contexto à Comissão.

Feito em Bruxelas, em 28.3.2022

*Pela Comissão
Ylva Johansson
Membro da Comissão*