



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 17 de junho de 2022
(OR. en)

10323/22

ELARG 48
COEST 467

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	17 de junho de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 405 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO Parecer da Comissão sobre o pedido de adesão da Geórgia à União Europeia

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 405 final.

Anexo: COM(2022) 405 final



Bruxelas, 17.6.2022
COM(2022) 405 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU E AO CONSELHO**

Parecer da Comissão sobre o pedido de adesão da Geórgia à União Europeia

A. INTRODUÇÃO

Desde a sua independência, a Geórgia manifestou claramente as suas aspirações europeias. Esta ambição europeia está incluída na Constituição da Geórgia e é apoiada pelo povo da Geórgia (83 % dos georgianos aprovam a adesão à UE¹) e em todo o espectro político. Esta iniciativa tem sido um motor de uma série de reformas fundamentais baseadas nos valores e normas europeus. O compromisso da Geórgia de avançar na sua trajetória europeia foi sublinhado pela intenção inicial do Governo de apresentar um pedido em 2024.

a) Pedido de adesão

Em 3 de março de 2022, a Geórgia apresentou o seu pedido de adesão à União Europeia no contexto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Em 7 de março de 2022, o Conselho da União Europeia solicitou à Comissão que apresentasse o seu parecer sobre este pedido de adesão. Os chefes de Estado ou de governo da UE aprovaram esta decisão na sua reunião informal em Versalhes². A Geórgia recebeu questionários em 11 de abril de 2022 sobre os critérios políticos e económicos e em 19 de abril sobre os capítulos do acervo da UE, tendo apresentado as suas respostas em 2 de maio e 10 de maio.

Nos termos do artigo 49.º do Tratado da União Europeia «*Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2.º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União. O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais são informados desse pedido. O Estado requerente dirige o seu pedido ao Conselho, que se pronuncia por unanimidade, após ter consultado a Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria dos membros que o compõem. São tidos em conta os critérios de elegibilidade aprovados pelo Conselho Europeu.*»

Nos termos do artigo 2.º, «*A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.*»

O presente parecer é apresentado pela Comissão no âmbito deste quadro jurídico.

Em junho de 1993, o Conselho Europeu de Copenhaga concluiu que:

«A adesão terá lugar logo que um país esteja em condições de assumir as obrigações de membro ao satisfazer as condições económicas e políticas exigidas.

A adesão exige:

- *que o país candidato disponha de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua proteção,*
- *uma economia de mercado em funcionamento, e capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União,*
- *a capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a adesão aos objetivos de união política, económica e monetária.»*

¹ De acordo com o inquérito do Instituto Nacional Democrático (NDI) de janeiro de 2022.

² 20220311-versailles-declaration-en.pdf (europa.eu).

Em dezembro de 1995, o Conselho Europeu de Madrid referiu a necessidade «*de criar as condições para uma integração progressiva e harmoniosa destes Estados, nomeadamente graças ao desenvolvimento da economia de mercado, à adaptação das suas estruturas administrativas e à criação de um enquadramento económico e monetário estável.*»

Em dezembro de 2006, o Conselho Europeu acordou que «*a estratégia de alargamento, baseada na consolidação, na condicionalidade e na comunicação, combinada com a capacidade da UE para integrar novos membros, constitui a base para um consenso renovado em torno do alargamento*».

No presente parecer, a Comissão avalia o pedido da Geórgia com base na sua capacidade para cumprir os critérios estabelecidos pelo Conselho Europeu em Copenhaga em 1993, bem como em Madrid em 1995, nomeadamente no que diz respeito à capacidade administrativa do país. O parecer tem igualmente em conta os esforços da Geórgia no cumprimento das suas obrigações decorrentes do Acordo de Associação (AA) e da Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada (ZCLAA). A Comissão avaliará o impacto da adesão da Geórgia nos domínios de intervenção da UE numa fase posterior.

b) Relações entre a UE e a Geórgia

O início das relações entre a UE e a Geórgia remonta aos tempos que se seguiram à independência da Geórgia em 1991. A Comunidade Europeia estabeleceu relações com a Geórgia em 1992. Em 1996, foi assinado um Acordo de Parceria e Cooperação (APC), que entrou em vigor em 1999.

O Acordo de Associação (AA), incluindo uma Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada (ZCLAA), foi assinado em junho de 2014 e entrou plenamente em vigor em 1 de julho de 2016. O AA/ZCLAA é o principal instrumento jurídico bilateral que serve de base ao aprofundamento dos laços políticos, ao reforço das ligações económicas, à promoção de valores comuns e ao reforço da cooperação em domínios de interesse mútuo. O acordo contém disposições vinculativas e prevê o reforço da cooperação. No seu preâmbulo, a UE reconheceu as aspirações europeias e a escolha europeia da Geórgia, incluindo o seu compromisso de construir uma democracia sólida e sustentável e uma economia de mercado. Com base no AA/ZCLAA, a Geórgia realizou uma série de reformas difíceis e harmonizou a sua legislação com o acervo da UE em inúmeros domínios. A Plataforma da Sociedade Civil UE-Geórgia é um dos órgãos criados ao abrigo do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Geórgia. Permite que as organizações da sociedade civil de ambas as partes acompanhem o processo de aplicação e elaborem recomendações dirigidas às autoridades competentes.

Os Programas de Associação subsequentes acordados entre a UE e a Geórgia estabelecem prioridades claras para a aplicação do Acordo de Associação e da respetiva ZCLAA. A adoção do novo Programa de Associação (2021-2027), centrado na democracia, nos direitos humanos e na boa governação, na liberdade, segurança e justiça, e na cooperação económica, comercial e setorial, está iminente.

O Governo da Geórgia não exerce um controlo efetivo sobre as suas regiões da Abcásia e da Ossétia do Sul. A UE apoia a soberania e a integridade territorial da Geórgia dentro das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas e tem estado empenhada, desde 2008, em esforços pacíficos de resolução de conflitos, nomeadamente através da Missão de Vigilância da UE e do Representante Especial da União Europeia para o Cáucaso do Sul e a crise na Geórgia.

O compromisso da UE no sentido de apoiar a Geórgia é de longa data e já produziu resultados. A UE é o maior prestador de assistência financeira à Geórgia. Entre 2014 e 2021, a assistência

da UE ascendeu a 819,2 milhões de EUR em subvenções ao abrigo do Instrumento Europeu de Vizinhança, 166 milhões de EUR ao abrigo do programa de assistência macrofinanceira sob a forma de empréstimos e subvenções com vista a apoiar o desenvolvimento socioeconómico e 159,6 milhões de EUR ao abrigo de instrumentos de política externa. A UE presta apoio à Geórgia na elaboração de políticas e na aplicação de reformas globais, com uma forte participação dos Estados-Membros num espírito da Equipa Europa. Entre os principais programas contam-se o apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural, o apoio à gestão das finanças públicas, bem como o apoio ao desenvolvimento económico e empresarial.

O Plano Económico e de Investimento para a Parceria Oriental³ procura desbloquear 3,9 mil milhões de EUR em investimentos públicos e privados para o desenvolvimento económico do país, incluindo investimentos emblemáticos adaptados.

A UE e outras instituições financeiras têm trabalhado em conjunto para apoiar os esforços de reforma da Geórgia. Desde 2014, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco Europeu de Investimento afetaram, respetivamente, 2,3 mil milhões de EUR e 1,6 mil milhões de EUR em empréstimos. A UE colabora também estreitamente com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que são parceiros fundamentais na prestação de assistência ao país desde 2014. Em 2021, foram afetados 12,5 milhões de EUR para reforçar as capacidades das unidades médicas, técnicas e logísticas das forças de defesa georgianas.

Os cidadãos da Geórgia beneficiam de isenção de visto para viajar para o espaço Schengen desde março de 2017. Desde 2011, está em vigor um acordo em matéria de readmissão entre a União Europeia e a Geórgia.

A Geórgia é parte no Tratado que institui a Comunidade da Energia e no Acordo sobre o Espaço de Aviação Comum, que contribuem para aproximar a legislação georgiana do acervo da UE. O país é também membro de pleno direito das Nações Unidas e do Conselho da Europa e é um Estado participante na Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE).

Desde 2014, a Geórgia tem vindo a alargar progressivamente a sua participação nos programas da UE. Atualmente, participa nos programas Horizonte Europa, Europa Criativa, EU4Youth e Interreg do mar Negro, tendo aderido recentemente ao Programa Alfândega. As organizações e os cidadãos da Geórgia também podem beneficiar de determinadas ações do programa Erasmus+ e do Corpo Europeu de Solidariedade. Em novembro de 2018, realizou-se em Bruxelas uma reunião de alto nível entre a Comissão Europeia e o Governo da Geórgia.

O país também celebrou acordos de trabalho ou memorandos de entendimento com várias agências da UE, como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex); a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (AESAs); a Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust); a Agência Europeia de Controlo das Pescas (AECP), a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA), a Agência Europeia do Ambiente (AEA), a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA), o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC), a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL), a Fundação Europeia para a Formação (ETF), o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), o Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO), a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA).

A Geórgia participa na Parceria Oriental (PO), baseada no princípio da inclusividade e da diferenciação. A guerra da Rússia na Ucrânia demonstrou que a cooperação multilateral e a coesão, bem como o reforço da resiliência da região, são mais importantes do que nunca. Será igualmente importante colocar a tónica nas relações bilaterais no futuro, a fim de permitir que a

³ SWD(2021) 186 final.

Geórgia aplique reformas fundamentais, nomeadamente no domínio da governação, da justiça e do Estado de direito.

B. CRITÉRIOS DE ADESÃO

1. CRITÉRIOS POLÍTICOS

A presente avaliação baseia-se nos critérios de Copenhaga no que diz respeito à estabilidade das instituições que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e a sua proteção.

1.1. Democracia

Tal como estabelecido na sua **Constituição**, a Geórgia é uma democracia parlamentar em que os poderes legislativos são exercidos pelo Parlamento e os poderes executivos pelo Governo. A Constituição garante os princípios fundamentais de um Estado democrático, incluindo o Estado de direito, a realização de eleições livres e a proteção dos direitos humanos. O primado do direito internacional está expressamente previsto na Constituição, que estabelece que um tratado internacional prevalece sobre o direito interno, a menos que entre em conflito com a Constituição ou com um acordo constitucional.

O Supremo Tribunal é o tribunal supremo de competência geral, ao passo que o Tribunal Constitucional exerce a sua competência constitucional.

O **presidente** da Geórgia é o chefe de Estado, eleito para um mandato de cinco anos. É formalmente chefe das forças armadas e tem, de outro modo, funções maioritariamente representativas, incluindo a representação do país nas relações externas, com o consentimento do Governo. O poder executivo é exercido pelo **Governo**, composto por um primeiro-ministro e 12 ministros.

O **Parlamento** é o legislador da Geórgia, responsável por adotar legislação, incluindo alterações da Constituição, bem como por exercer o controlo democrático e a supervisão do poder executivo. Nem todos os procedimentos parlamentares funcionam corretamente num espírito de controlo e responsabilização, principalmente devido às fortes tensões entre os dois principais partidos políticos, uma vez que o diálogo político é polarizado. O acordo de 19 de abril de 2021, mediado pela UE, constituiu uma oportunidade para combater esta polarização e criar um consenso interpartidário sobre reformas cruciais, nomeadamente nos domínios eleitoral e judicial. As elites políticas da Geórgia não aproveitaram esta oportunidade. É necessário envidar mais esforços para reduzir esta polarização e melhorar a supervisão e o controlo do Parlamento sobre o Governo e o controlo efetivo da evolução legislativa.

O **quadro eleitoral** está globalmente em conformidade com as normas internacionais pertinentes. Em conformidade com as alterações constitucionais de 2020, as eleições legislativas de 2020 foram realizadas ao abrigo de um sistema misto de 120 lugares proporcionais e 30 lugares maioritários no Parlamento, com um limiar de 1 %. Também em consonância com estas alterações, as eleições legislativas previstas para 2024 serão plenamente proporcionais. Outras alterações constitucionais previstas pelo acordo de 19 de abril, que fixam, nomeadamente, o limiar para a entrada no Parlamento a partir de 2024, estão pendentes no Parlamento.

De acordo com o Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos do Homem (ODIHR), as eleições legislativas de 2020 foram competitivas e, de um modo geral, as

liberdades fundamentais foram respeitadas. O ODIHR também destacou as alegações de pressões sobre os eleitores, de compra de votos e de esbatimento da linha entre o partido no poder e o Estado. É necessário envidar mais esforços no que diz respeito à transparência do financiamento das campanhas e dos partidos políticos e à luta contra a utilização abusiva de recursos estatais, à resolução de litígios eleitorais, aos critérios de concessão e condução de recontagens, bem como à cobertura mediática equilibrada e imparcial. As recomendações formuladas pelo ODIHR em 2020 e 2021 devem ser plenamente tidas em conta.

O procedimento de urgência para aprovar legislação, nomeadamente em domínios relevantes para os compromissos da UE, tem sido utilizado frequentemente e, por vezes, para questões sensíveis do ponto de vista institucional que teriam merecido um consenso mais vasto. O quadro jurídico prevê avaliações de impacto exaustivas da legislação proposta, mas é apenas parcialmente aplicado.

É necessário reforçar as funções de responsabilização independente e de supervisão democrática, nomeadamente através da Provedoria de Justiça, bem como assegurar a supervisão eficaz dos serviços de polícia e o controlo do tratamento de dados pessoais.

A **sociedade civil** da Geórgia está bem desenvolvida, é diversificada e dinâmica e goza de liberdade de funcionamento. O quadro jurídico do país proporciona um ambiente propício a uma sociedade civil ativa. A liberdade de associação é protegida e estão em vigor regras específicas aplicáveis ao terceiro setor, incluindo um regime fiscal diferenciado. Existem e são utilizados mecanismos de consulta do público na elaboração de políticas e na elaboração de legislação. Recentemente, algumas organizações da sociedade civil foram excluídas da consulta política, o que é necessário corrigir.

1.2. Reforma da administração pública

O quadro jurídico da administração pública e o sistema da função pública estão, na sua maioria, em conformidade com os princípios da administração pública europeia e com as normas e práticas europeias. O Governo deve continuar a aplicar a legislação e assegurar um sistema da função pública estável, responsável e transparente.

Os sucessivos governos seguiram um **quadro estratégico para a reforma da administração pública**, baseado na estratégia de reforma da administração pública (RAP) para o período 2015-2020. Está a ser elaborada uma nova estratégia de RAP. O programa do Governo para 2021-2024 intitulado «Rumo à construção de um Estado europeu» define uma visão para a construção de um sistema de governação do Estado profissional, íntegro e racionalizado.

No que diz respeito à **governação a vários níveis**, o programa do Governo para 2021-2024 centra-se na desconcentração e descentralização do sistema de governação do Estado, a fim de estabelecer uma autonomia governamental local de nível europeu bem-sucedida até 2024 e transformar a governação centralizada setorial numa governação local e territorial eficaz.

A reforma da **gestão das finanças públicas** (GFP) baseia-se na estratégia de GFP para o período 2019-2022. Está atualmente a ser elaborada uma nova estratégia de GFP. O quadro orçamental de médio prazo do Governo para 2022-2025 está em vigor e o orçamento de 2022, bem como o processo orçamental anual, estão razoavelmente bem desenvolvidos. A transparência orçamental continua a ser forte e estão a ser conduzidas reformas nos domínios da auditoria externa, do controlo parlamentar e dos contratos públicos.

O **serviço público e a gestão dos recursos humanos** baseiam-se num quadro jurídico coerente, que garante a implementação do sistema da função pública e a continuidade da modernização e do reforço das capacidades da administração pública. São necessários mais esforços para assegurar uma função pública profissional e baseada no mérito a todos os níveis da administração, bem como procedimentos transparentes de recrutamento, promoção e

despedimento.

As instituições e o quadro regulamentar para o **desenvolvimento e a coordenação das políticas da administração central** estão em vigor e em funcionamento. Trata-se de uma base regulamentar e processual para a elaboração de políticas baseadas em dados concretos. Este quadro deve ser aplicado e há margem para continuar a reforçar a capacidade e a execução do acompanhamento das políticas.

A administração central está organizada de forma racional e o quadro jurídico está a ser melhorado, a fim de assegurar uma delimitação eficiente e coerente das **responsabilidades** entre os organismos de supervisão e os organismos subordinados. O quadro jurídico assegura o acesso à informação pública, mas a capacidade administrativa para a sua aplicação efetiva deve ser reforçada na sequência de uma revisão do quadro global.

Uma das principais prioridades do Governo é assegurar uma **prestação de serviços** mais orientada para o utilizador. A Geórgia alargou a rede de «balcão único» de serviços públicos a nível central e local e o Governo oferece **muitos serviços públicos em linha**. A Estratégia para os Dados Básicos e as Orientações para 2018-2021 centrou-se na necessidade de modernizar e alargar os serviços públicos para servir os cidadãos de forma mais eficaz. Além disso, o Roteiro para a Reforma da Administração Pública de 2020 identificou algumas lacunas na conceção e prestação de serviços públicos que devem ser colmatadas.

1.3. Estado de direito

Nos últimos anos, o país empreendeu numerosas reformas legislativas e institucionais destinadas a reforçar o Estado de direito, nomeadamente nos domínios da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada. De um modo geral, os instrumentos constitucionais e jurídicos estão em vigor para garantir o respeito do Estado de direito a todos os níveis. No entanto, é necessário consolidar a aplicação prática e o controlo do cumprimento. Além disso, a evolução recente não foi consentânea com as recomendações da Comissão de Veneza e enfraqueceu a independência das principais instituições judiciais.

a) Poder judicial

Quatro vagas de reformas sucessivas melhoraram o quadro jurídico relativo ao funcionamento do poder judicial e à capacidade e organização do sistema judicial da Geórgia. No entanto, os progressos em matéria de reformas da justiça e a sua aplicação estagnaram e foram tomadas algumas medidas regressivas. A perceção pública da independência do poder judicial deteriorou-se. A Geórgia ainda não adotou um quadro estratégico para a reforma da justiça após 2020.

Os **quadros constitucional e legislativo** garantem, em princípio, a independência do poder judicial e a sua imparcialidade, incluindo garantias específicas destinadas aos juízes. Estão em vigor códigos deontológicos para juízes e procuradores, bem como um mecanismo de apresentação de reclamações. Existe um sistema de verificação das declarações de património dos juízes e procuradores, mas a sua aplicação prática precisa de ser aperfeiçoada.

A nomeação de juízes e procuradores baseia-se, em grande medida, no mérito e em critérios objetivos, avaliados através de concursos públicos. Os presidentes de cada um dos tribunais são nomeados pelo Conselho Superior de Justiça. No entanto, a título prioritário, é necessária uma reforma substancial do Conselho Superior de Justiça para aumentar a sua transparência, integridade e responsabilização, nomeadamente nas nomeações, avaliações, promoções, transferências, medidas disciplinares e recursos, em conformidade com as recomendações da Comissão de Veneza e do Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos do Homem (ODIHR) da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE). Os cinco

membros do Conselho Superior de Justiça que não são juízes não foram nomeados, apesar de estes lugares estarem vagos desde há muito. Foram manifestadas preocupações quanto ao processo recente de nomeação de dois juízes membros do Conselho Superior de Justiça. As decisões publicadas do Conselho Superior de Justiça deverão incluir explicações sobre a sua fundamentação.

Embora esteja em vigor um sistema de atribuição aleatória nominal dos processos aos juízes, é necessário empreender mais esforços para reduzir as numerosas exceções a esta regra, de modo a que a atribuição de processos de grande visibilidade não seja influenciada.

As nomeações de todos os juízes do Supremo Tribunal a longo prazo foram efetuadas apesar dos repetidos apelos da UE no sentido de se interromper e rever o processo de nomeação, a fim de harmonizá-lo com as recomendações da Comissão de Veneza. A Geórgia deve harmonizar a Lei relativa aos tribunais comuns com as recomendações da Comissão de Veneza constantes dos seus pareceres sobre a legislação aplicável e as recomendações do ODIHR sobre os procedimentos.

Falta ainda assegurar plenamente o acesso aberto a decisões judiciais fundamentadas em conformidade com as regras em matéria de proteção de dados.

No que diz respeito à ação penal, importa melhorar o processo de nomeação do procurador-geral, a fim de assegurar a autonomia da função/cargo de procurador. A Geórgia comprometeu-se, no Programa de Associação, a introduzir uma votação por maioria qualificada no Parlamento, que constitui a principal recomendação da Comissão de Veneza a este respeito.

O orçamento de 2020 para o sistema judicial foi de 32,4 milhões de EUR (0,23 % do PIB). O número de juízes (329) e o número de procuradores (414) é baixo em comparação com as médias europeias de 21 juízes/12 procuradores por 100 000 habitantes (9 juízes e 12 procuradores por 100 000 habitantes na Geórgia⁴). Os juízes recebem formação na Escola Superior de Justiça, que é considerada competente. Os procuradores recebem formação da Procuradoria-Geral.

O Supremo Tribunal publica dados estatísticos anuais sobre os processos nos tribunais comuns da Geórgia. O Conselho Superior de Justiça publica relatórios de atividades que abrangem vários anos. Existe um sistema integrado de gestão de processos, mas é necessário introduzir um elemento estatístico. Em termos de **eficiência**, o tempo de resolução dos processos contenciosos em matéria civil e comercial aumentou para 433 dias em 2020, em comparação com 274 dias em 2018. A taxa de resolução diminuiu para 87 % (91 % em 2018). O tempo de resolução continua a ser uma grande preocupação. O número de processos pendentes em atraso ascende a 4 322 e 746 processos em primeira e segunda instâncias, respetivamente.

b) Luta contra a corrupção

A Geórgia introduziu reformas jurídicas substanciais em matéria de luta contra a corrupção, aproximando-se do acervo da UE e das normas internacionais. É um Estado participante do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa e da Rede Anticorrupção da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE/ACN). A Geórgia é parte em todas as principais convenções internacionais de luta contra a corrupção, incluindo a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC). A corrupção continua a requerer uma atenção constante.

Um número importante de casos de corrupção envolvendo funcionários públicos de nível baixo

⁴ De acordo com a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) do Conselho da Europa.

e médio foi objeto de ações penais com resultados positivos, principalmente no domínio dos contratos públicos.

O sistema de declaração de património dos funcionários públicos está em vigor e existem leis que regulam os conflitos de interesses e a proteção dos denunciantes. É conveniente melhorar o âmbito de aplicação da lei relacionada com a declaração de património, a sua aplicação e o seu acompanhamento (uma vez que os membros da família não são abrangidos) e reforçar a proteção dos denunciantes. Não existe uma única agência independente de luta contra a corrupção que trate de forma independente os conflitos de interesses, a verificação do património declarado, a auditoria das despesas dos partidos políticos e a proteção dos denunciantes. É necessário reforçar a capacidade administrativa para obter um controlo efetivo do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais.

Não existem serviços policiais especializados, serviços do Ministério Público ou tribunais especializados em matéria de luta contra a corrupção de alto nível. Há que envidar mais esforços para reforçar as investigações neste domínio. A entidade de luta contra a corrupção faz parte dos serviços de segurança do Estado. A atual aplicação da política está em curso, mas a **política de luta contra a corrupção** na Geórgia é negativamente afetada pelo facto de o Conselho Nacional de Luta contra a Corrupção não se reunir desde 2019. No início de 2021, o secretariado do Conselho foi transferido do Ministério da Justiça para a Administração do Governo e continua a não dispor de pessoal suficiente. Ainda não foi elaborada uma nova estratégia nacional de luta contra a corrupção nem um novo plano de ação para 2021-2022.

No que diz respeito ao **historial** de casos de corrupção de alto nível, foram proferidas 28 decisões desde 2020, tendo havido 21 condenações por corrupção, incluindo um ministro adjunto, procurador distrital adjunto, governadores e membros de assembleias locais. É necessário envidar mais esforços para combater a corrupção de alto nível e, em particular, para abordar o papel dos interesses particulares em grande escala e a sua influência tanto na esfera económica como política.

c) Criminalidade organizada

A Geórgia ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, bem como os respetivos protocolos relativos ao tráfico de pessoas e ao tráfico ilícito de migrantes. Nestes domínios, o Código Penal está parcialmente em conformidade com o acervo da UE e a legislação em matéria de luta contra o branqueamento de capitais reflete parcialmente as recomendações do GAFI e a legislação internacional aplicável, mas ainda existem recomendações pendentes do MONEYVAL. A criação de um quadro abrangente para a luta contra a criminalidade financeira e o branqueamento de capitais e a garantia da sua aplicação efetiva são cruciais para fazer face aos riscos significativos que representam. O Código Penal da Geórgia dá aos procuradores até dez anos para localizar e identificar bens após a condenação. A lei sobre o confisco de bens de origem criminosa está parcialmente harmonizada com o acervo da UE. A Estratégia Nacional de Combate à Criminalidade Organizada 2021-2024 e o Plano de Ação 2021-2022 foram aprovados em setembro de 2021.

As investigações no domínio da criminalidade organizada são conduzidas por várias agências e instituições, em função da natureza do crime. O Conselho de Coordenação Interagências para a Luta contra a Criminalidade Organizada da Geórgia assegura a coordenação. O Ministério dos Assuntos Internos recolhe as estatísticas sobre a criminalidade numa base de dados de gestão de processos.

A Geórgia celebrou um acordo de cooperação com a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL), um acordo operacional e estratégico com a Agência da União

Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e um memorando de entendimento com o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT). A Geórgia participa na Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT) e é membro da Interpol.

O número de condenações por criminalidade organizada continua a ser relativamente baixo em comparação com o valor estimado do mercado criminoso. Em 2020, a Geórgia levou a tribunal cinco processos de alto nível e mais 49 pessoas foram detidas e acusadas de pertencerem a organizações criminosas. Foram detidos 152 cibercriminosos pelas autoridades policiais e levados a tribunal.

O número de processos penais concluídos sobre alegados crimes cometidos por grupos de criminalidade organizada aumentou lentamente nos últimos anos, mas continua a ser relativamente baixo (2021 — 499 processos; 2020 — 377 processos; 2019 — 293 processos). São muito poucas as investigações concluídas sobre o tráfico de seres humanos (2021 — 45 processos; 2020 — 57 processos; 2019 — 10 processos). Em 2020, registaram-se 20 condenações definitivas por criminalidade organizada.

A Geórgia encontra-se num cruzamento de rotas de contrabando de mercadorias ilegais (em especial drogas e armas) com destino à UE. O tráfico de seres humanos continua a ser motivo de preocupação: a Geórgia é essencialmente um país de origem e, em menor medida, de destino e trânsito, de vítimas do tráfico de seres humanos. Em 2020, foram instaurados 13 processos.

A Geórgia envidou esforços significativos para combater a criminalidade organizada no âmbito da sua estratégia nacional e dos planos de ação correspondentes e intensificou a cooperação com a Europol e os Estados-Membros da UE. São necessários esforços contínuos e sustentados para continuar a reforçar a capacidade dos serviços policiais para combater eficazmente a criminalidade organizada.

1.4. Direitos fundamentais

a) Quadro internacional

A Geórgia ratificou os principais instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos, incluindo a Convenção Europeia dos Direitos do Humanos, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e os seus protocolos facultativos, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres e a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul) com reservas.

b) Estrutura jurídica e institucional

O quadro jurídico e institucional que regula os direitos fundamentais está, em grande medida, em vigor e a legislação segue as normas europeias e internacionais.

A instituição do Provedor de Justiça é a Provedoria de Justiça. É designada como mecanismo nacional de prevenção e acreditada com o estatuto de «A» pelo Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, em conformidade, em grande medida, com os Princípios de Paris. O Provedor de Justiça é uma instituição independente e eficiente. De um modo geral, importa continuar a melhorar a capacidade das instituições responsáveis pela proteção e aplicação dos direitos humanos, incluindo o poder judicial e a polícia.

A Estratégia para os Direitos Humanos, elaborada em 2020, ainda não foi adotada, o que

impede a aprovação e a execução dos planos de ação conexos. O Serviço de Inspeção Estatal responsável pela investigação de alegadas violações dos direitos humanos cometidas pelas autoridades policiais e pelos serviços de supervisão da proteção dos dados pessoais foi recentemente dissolvido. As agências recentemente criadas — o Serviço Especial de Investigação e os Serviços de Proteção de Dados Pessoais — têm ainda de provar a sua eficácia e independência.

c) Questões fundamentais em matéria de direitos fundamentais

A Geórgia tem 27 acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem sob processo de supervisão reforçada enquanto se aguarda a sua execução. Estes incluem casos relacionados com o direito à vida e à proteção contra os maus-tratos, o uso abusivo da força, o abuso da prisão preventiva, a falta de proteção contra ataques homofóbicos e a inação da polícia no domínio da violência doméstica.

Continuam a existir casos de uso abusivo da força e de **maus-tratos** por parte dos agentes responsáveis pela aplicação da lei, mas estão a ser corrigidos. As condições físicas nos locais de privação de liberdade são relativamente boas, nomeadamente na prisão preventiva, mas é necessário investir mais nas infraestruturas.

É garantida **liberdade de expressão** aos cidadãos georgianos. O ambiente **mediático** é amplamente pluralista, mas a intimidação e os ataques físicos e verbais a profissionais dos meios de comunicação social têm vindo a tornar-se mais frequentes, especialmente no contexto de manifestações e comícios eleitorais, e as investigações são pouco eficazes. Os processos judiciais e as investigações contra proprietários de meios de comunicação social da oposição tornaram-se frequentes. As recentes decisões têm um efeito dissuasor no espírito crítico da comunicação social. É necessário um maior alinhamento da legislação relativa à entidade reguladora dos meios de comunicação social (a Comissão da Comunicação Nacional da Geórgia) com as normas europeias.

A Constituição da Geórgia garante a **proteção contra a discriminação** e o Código Penal define circunstâncias agravantes para crimes que incluem (sem utilizar o termo) crimes de ódio. De um modo geral, o quadro jurídico do país em matéria de não discriminação e igualdade de género está, em grande medida, em conformidade com o acervo da UE, mas não é suficientemente aplicado. Continuam a ser envidados esforços para aumentar a sensibilização para a **igualdade de género**, a fim de combater as desigualdades persistentes que impedem as mulheres de exercer plenamente os seus direitos em pé de igualdade. Em 2021, 19,3 % dos deputados parlamentares eram mulheres. A dimensão da violência baseada no género, incluindo a violência doméstica e os feminicídios, continua a ser uma grande preocupação. As mulheres continuam a enfrentar **desigualdades** no mercado de trabalho; continua a existir uma disparidade de remuneração entre homens e mulheres, com as mulheres a receberem, em média, menos 36,2 % do que os homens em 2019. Após a ratificação pela Geórgia, em maio de 2017, da Convenção de Istambul, foram envidados esforços para melhorar o acesso à justiça e a qualidade dos serviços de proteção social. É necessário um maior empenho, nomeadamente em matéria de sensibilização do público. É necessário implementar mais ações para proteger os direitos das pessoas lésbicas, *gays*, bissexuais, transgénero, intersexuais ou *queer* (LGBTIQ) na Geórgia, em especial à luz dos acontecimentos de julho de 2021.

Foi adotado um Código dos Direitos da Criança, que estabelece um quadro jurídico para a **proteção dos direitos da criança**. Não existe uma estratégia nacional para combater a violência contra as crianças. É necessário concluir a reforma sobre a desinstitucionalização das crianças.

Em 2020, foi adotada uma lei sobre os direitos das **pessoas com deficiência** e foi ratificado o Protocolo Facultativo da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com

Deficiência. As pessoas com deficiência continuam a ser um dos grupos mais marginalizados.

Estão em vigor uma estratégia nacional para a integração e a igualdade cívica de 2021-2030 e o respetivo plano de ação, mas os direitos sociais, económicos e culturais das pessoas pertencentes a **minorias** e a sua participação política continuam a ser insuficientemente aplicados.

O respeito pela privacidade das comunicações foi posto em causa através da escuta e da vigilância ilícita de políticos, jornalistas, ativistas da sociedade civil e da comunidade diplomática, incluindo gravações da vida privada e correspondência. As investigações prometidas não conduzem normalmente a conclusões credíveis. Os repetidos apelos, nomeadamente do Provedor de Justiça, para melhorar a responsabilização e garantir uma supervisão institucional eficaz ainda não foram abordados.

2. CRITÉRIOS ECONÓMICOS

A presente avaliação é feita com base nos critérios de Copenhaga sobre a existência de uma economia de mercado em funcionamento, bem como sobre a capacidade de responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União.

2.1. Economia de mercado em funcionamento

A Geórgia tem um produto interno bruto (PIB) *per capita* correspondente a 33 % da média da UE em termos de paridade de poder de compra (PPC). O país demonstrou um crescimento económico sólido de cerca de 5 % nos anos anteriores à pandemia de COVID-19. Após uma redução de quase 7 % em 2020, que se deveu à pandemia, o PIB aumentou consideravelmente em mais de 10 % em 2021.

A Geórgia tem bons resultados em termos de aplicação de uma política orçamental e monetária sólida, como louvado pelo Fundo Monetário Internacional nas sucessivas revisões dos programas. O país tem regras orçamentais rigorosas que impõem limites máximos ao défice orçamental (3 % do PIB), à dívida pública (60 % do PIB) e às receitas. De um modo geral, a Geórgia cumpria estas regras antes da pandemia. Os níveis do défice orçamental e da dívida pública eram baixos: inferiores a 2 % do PIB e cerca de 40 % do PIB, respetivamente. As regras orçamentais foram suspensas por três anos devido à pandemia. A grande maioria da dívida pública da Geórgia é externa, provindo quase exclusivamente de parceiros multilaterais e bilaterais em condições preferenciais.

A política monetária é conduzida de forma transparente através de um regime de objetivos para a inflação, ao abrigo do qual o Banco Nacional da Geórgia (BNG) determina o objetivo de médio prazo para a inflação (atualmente 3 %) e toma as decisões correspondentes sobre as taxas de juro e outros instrumentos de política monetária. A inflação observada flutuou em torno do objetivo nos últimos anos, antes de aumentar acentuadamente a partir de meados de 2021 devido a choques externos, à semelhança de outras economias. A Geórgia tem um regime cambial flutuante com a taxa formada no mercado cambial, com intervenções esporádicas do BNG. Apesar da depreciação gradual do lari (31 % face ao euro entre 2016 e 2021), o saldo corrente da Geórgia era sistematicamente negativo antes de 2020 e deteriorou-se ainda mais durante a pandemia, conduzindo à acumulação de níveis significativos de dívida externa (tanto pública como privada) e a algumas preocupações em termos de vulnerabilidade externa. As reservas internacionais da Geórgia aumentaram gradualmente nos últimos anos e cobriram 4,6 meses de importações em 2021.

Ao longo das duas últimas décadas, a Geórgia prosseguiu reformas ambiciosas destinadas a melhorar a sua governação económica e o seu clima empresarial. De um modo geral, as

instituições económicas relacionadas com o Governo podem ser consideradas eficazes, sendo que o país obtém uma pontuação elevada em termos de eficácia governamental (percentil 75 de todos os países do mundo) e de qualidade regulamentar (percentil 83) nos últimos indicadores de governação do Banco Mundial (2021). Foram realizados progressos substanciais, nomeadamente no domínio da gestão das finanças públicas, dos contratos públicos, da administração fiscal e aduaneira, com o apoio dos programas da UE e do FMI e da respetiva condicionalidade.

O ambiente empresarial da Geórgia está profundamente liberalizado desde meados da década de 2000. De acordo com a OCDE, a Geórgia conseguiu criar um ambiente regulamentar e empresarial de alto nível que recebeu reconhecimento internacional. O país tem melhores resultados do que outros países da região em todas as dimensões do recente índice de políticas da OCDE (2020) relativo às pequenas e médias empresas (PME). O registo de uma empresa exige apenas um procedimento único e pode ser concluído num dia. As licenças e outros entraves à entrada no mercado foram sistematicamente reduzidos. A nova lei da insolvência, adotada em 2020, facilitou os processos de insolvência, tornou-os mais transparentes e reduziu a sua duração e os seus custos. A lei relativa aos empresários, adotada em 2021, modernizou a regulamentação relativa às formas jurídicas das sociedades, aos procedimentos para o seu estabelecimento e funcionamento. A fim de assegurar um ambiente empresarial resiliente, é necessário envidar mais esforços para reforçar o quadro jurídico e os procedimentos de execução em matéria de direito da concorrência e intensificar a aplicação dos contratos e a independência judicial.

A pegada do Estado na economia é muito modesta. Existem 236 empresas públicas, que representam menos de 5 % do valor acrescentado total do setor empresarial. Como muitas empresas públicas comunicaram perdas financeiras nos últimos anos, está em curso uma reforma da governação das empresas públicas. O Governo adotou, em 2021, normas de governação das empresas públicas, em conformidade com as orientações da OCDE, e está a elaborar uma estratégia global para estas empresas. Estão também em curso ações com o FMI para divulgar e prevenir os riscos orçamentais das empresas públicas.

O setor financeiro da Geórgia é, em geral, sólido. É dominado pelos bancos e fortemente concentrado; os dois maiores bancos nacionais, de um total de 16, detêm cerca de três quartos do total dos ativos. O setor bancário da Geórgia tem um perfil de baixo risco: a percentagem de empréstimos não produtivos no total de empréstimos tem sido baixa (entre 5 % e 8 %) ao longo dos últimos cinco anos e o rácio de solvabilidade tem sido elevado e continua a aumentar (para 19,6 % no final de 2021). A recente avaliação da estabilidade do setor financeiro realizada pelo FMI confirma que o sistema bancário da Geórgia continua a ser resiliente após a pandemia, apesar de algumas perdas sofridas neste período. Os empréstimos bancários ao setor privado foram os mais elevados da região, representando 80 % do PIB e tendo mais do que duplicado ao longo da última década. A percentagem de empresas sem acesso ao crédito na Geórgia é inferior à dos outros países da região, embora o acesso ao financiamento continue a ser um obstáculo para muitas PME.

A taxa de desemprego na Geórgia era de 19 % no final de 2021 e era elevada em comparação com outros países da região. A taxa de emprego tem sido persistentemente baixa (41,5 % no final de 2021), o que se deve, em parte, a um desfasamento entre as competências da mão de obra e a rápida evolução das necessidades dos empregadores, a um elevado número de agricultores de subsistência (classificados nas estatísticas como população inativa ou desempregada), bem como a um elevado emprego informal, estimado em 32 % do emprego não agrícola. Os serviços públicos de emprego desempenhavam um papel muito limitado até há pouco tempo, mas foram gradualmente reforçados após a criação da Agência Nacional de Apoio ao Emprego em 2019.

2.2. Capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado da UE

Apesar do elevado nível de habilitações, com uma média de 12,8 anos de escolaridade, a qualidade do sistema de ensino e dos programas curriculares é fraca, o que reflete, em parte, despesas com a educação (3,8 % do PIB em 2020) inferiores às registadas pelos pares regionais. Em termos de competências dos diplomados, a Geórgia ocupa apenas o 125.º lugar num total de 141 países no índice de competitividade global e os resultados de aprendizagem medidos pela avaliação PISA estão aquém dos registados pelos outros países da região. As autoridades envidam esforços para melhorar os programas curriculares e os métodos de ensino e reforçar o ensino profissional. Neste último domínio, foi criada em 2019 a Agência Nacional para as Competências Profissionais. A despesa em I&D foi baixa, situando-se em cerca de 0,3 % do PIB nos últimos anos. A Geórgia ocupa o 91.º lugar no índice de competitividade global no que diz respeito à capacidade de inovação, ficando atrás da maioria dos países da região.

Os níveis de investimento da Geórgia foram elevados, situando-se em cerca de 25 % do PIB nos últimos anos, mas apenas 3 a 4 % do PIB foram gastos em infraestruturas. De acordo com uma recente avaliação conjunta do BEI e do BERD, as principais infraestruturas energéticas, incluindo unidades de produção, linhas de transporte e gasodutos, melhoraram substancialmente nas últimas duas décadas. Apesar do seu enorme potencial de produção de energias renováveis, a Geórgia continua a ser excessivamente dependente dos combustíveis fósseis, especialmente do gás subvencionado, e tornou-se um importador líquido de eletricidade. No domínio dos transportes, a qualidade e a densidade da rede rodoviária e ferroviária continuam a ser fracas, apesar da melhoria gradual, o que provoca longos tempos de viagem e fracos níveis de segurança rodoviária. O abastecimento de água e o saneamento fora das grandes cidades, bem como em instalações de gestão de resíduos, necessitam de investimentos substanciais em infraestruturas. Apesar do crescimento notável do setor das TIC nos últimos anos, o acesso às infraestruturas digitais continua a ser insuficiente em algumas zonas do país.

A economia georgiana tem uma estrutura económica diversificada, centrada em setores de baixo valor acrescentado. Os serviços desempenham um papel importante na economia, em especial o comércio e a reparação (17 % do PIB em 2021), o imobiliário, a construção, os transportes e o turismo. A indústria transformadora representa 12 % do PIB, a agricultura representa 7 % e a exploração mineira representa 4 %. As exportações de produtos têm vindo sistematicamente a aumentar, passando de 14 % do PIB em 2016 para 23 % do PIB em 2021. A estrutura das exportações é dominada por metais (minérios de cobre e ferroligas), produtos alimentares (vinho, bebidas espirituosas, águas minerais, avelãs) e automóveis reexportados. A participação das empresas georgianas nas cadeias de valor mundiais é muito limitada. Nos últimos anos, o país apresentou sistematicamente um défice comercial substancial, parcialmente compensado pelo afluxo de remessas e por um excedente no turismo e noutros serviços.

O Acordo de Associação, incluindo a Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada entre a UE e a Geórgia, assinado em 2014, contribui para o desenvolvimento da economia da Geórgia através da liberalização do comércio e do alinhamento com a legislação e as normas da UE. Entre 2016, data de entrada em vigor do AA, e 2021, as exportações da Geórgia para a UE aumentaram 30 % e as importações da UE aumentaram 11 %. A UE tem sido o principal parceiro comercial da Geórgia nos últimos anos, representando 21 % das exportações do país e 23 % das importações em 2020. A Geórgia é membro da OMC desde 2000, com uma tradição de política comercial aberta.

3. CAPACIDADE PARA ASSUMIR AS OBRIGAÇÕES DECORRENTES DA ADESÃO

A capacidade de a Geórgia assumir as obrigações decorrentes da adesão foi avaliada em função dos seguintes indicadores:

- os compromissos assumidos no Acordo de Associação e zona de comércio livre abrangente e aprofundado e respetiva aplicação,
- o nível de adoção, aplicação e execução do acervo à margem do AA/ZCLAA.

O Acordo de Associação entre a UE e a Geórgia, incluindo a Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada (AA/ZCLAA), pertence a uma nova geração de acordos de associação mais ambiciosos que a UE celebrou com os seus países parceiros. O acordo inclui uma parte substancial do acervo da UE, com um calendário pormenorizado de aplicação que varia entre dois e dez anos, e aproxima o país da União Europeia em termos de alinhamento regulamentar.

Desde a entrada em vigor provisória do AA/ZCLAA em 2014, os Estados-Membros da UE estão estreitamente envolvidos na aplicação do AA/ZCLAA através do Conselho de Associação e do Comité de Associação. São adotadas posições comuns para o Conselho de Associação e é acordada uma agenda anotada pormenorizada para o Comité de Associação. As orientações estratégicas são fornecidas pelas reuniões do Conselho de Associação ao mais alto nível político. Além disso, o Comité Parlamentar de Associação UE-Geórgia que aplica o acordo é composto por membros do Parlamento Europeu e por membros do Parlamento da Geórgia. Os debates também têm por base os contributos fornecidos pela sociedade civil através da Plataforma da Sociedade Civil UE-Geórgia e são devidamente tidos em conta.

A estrutura institucional inclui também o Comité de Associação e o Comité de Associação na sua configuração Comércio, subcomités específicos e subcomités dedicados a grupos temáticos, que abrangem quase todos os capítulos do acervo da UE, permitindo uma análise contínua e exaustiva dos progressos realizados nas relações. A UE e a Geórgia têm trabalhado em estreita colaboração para identificar os principais domínios de intervenção, fixar metas para as reformas e os progressos legislativos e aferir os resultados alcançados nesses domínios. Os Programas de Associação regularmente atualizados estabelecem os objetivos políticos a curto e médio prazo da cooperação UE-Geórgia.

A aplicação do acervo da UE pela Geórgia está documentada nos «Relatórios de Aplicação da Associação» da UE publicados anualmente desde 2016⁵. Na pendência de uma análise completa de todos os capítulos a realizar numa fase posterior do processo, a análise fornece exemplos de capítulos nos grupos em que a Geórgia obteve resultados particularmente positivos e destaca domínios em que a aproximação ao acervo foi limitada.

Na sequência da adoção da metodologia revista⁶ e para efeitos da política de alargamento da UE, o acervo da UE está estruturado em seis grupos temáticos. O acervo da UE nestes grupos é substancialmente abrangido pelo Acordo de Associação e a Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada, tendo a Geórgia vindo a aproximar-se gradualmente do mesmo. De um modo geral, a Geórgia tem um historial satisfatório em termos de execução, embora os progressos sejam desiguais e se tenham registado alguns atrasos no cumprimento dos prazos ambiciosos estabelecidos no AA/ZCLAA.

O grupo dos **princípios fundamentais** inclui os capítulos do acervo relativos ao *poder judicial e direitos fundamentais, justiça, liberdade e segurança, contratos públicos, estatísticas e*

⁵ SWD(2021) 18 final.

⁶ COM(2020) 57 final.

controlo financeiro. Este grupo foi avaliado principalmente ao abrigo das secções relativas aos critérios políticos e económicos.

Há domínios em que a aproximação ao acervo da UE é ainda limitada, por exemplo, o *poder judicial e direitos fundamentais* e a *justiça, liberdade e segurança*.

O grupo do **mercado interno** inclui os capítulos do acervo relativos à *livre circulação de mercadorias, à livre circulação de trabalhadores, ao direito de estabelecimento e livre prestação de serviços, à livre circulação de capitais, ao direito das sociedades, à legislação em matéria de propriedade intelectual, à política da concorrência, aos serviços financeiros e à defesa do consumidor e proteção da saúde*. Por exemplo, a Geórgia realizou progressos substanciais na aproximação ao acervo no domínio do *direito das sociedades*, através da adoção de nova legislação, da criação de um quadro jurídico uniforme e transparente para as sociedades, os seus acionistas, administradores, credores e outras partes interessadas.

Há outros domínios em que a aproximação ao acervo da UE continua a ser limitada, por exemplo, o domínio da *política de defesa do consumidor*, em que são necessários mais esforços, nomeadamente no que diz respeito à aplicação e execução da legislação recentemente adotada.

O grupo da **competitividade e crescimento inclusivo** inclui os capítulos do acervo relativos à *sociedade da informação e meios de comunicação, tributação, política económica e monetária, política social e emprego, política empresarial e industrial, ciência e investigação, educação e cultura e União Aduaneira*. Foram alcançados resultados particularmente positivos. Por exemplo, a Geórgia já alcançou progressos substanciais no domínio da *política económica e monetária*, com legislação que define regras orçamentais numéricas para o défice orçamental e a dívida pública.

Em matéria de *educação e cultura*, a Geórgia está bastante avançada no cumprimento de todas as recomendações e decisões do Conselho sobre a melhoria da qualidade de todos os níveis de ensino. Os progressos no sentido do reconhecimento de qualificações e competências e da garantia da transparência no domínio do reconhecimento das qualificações são bons. A associação da Geórgia ao Horizonte Europa é um instrumento bem-sucedido de integração com as práticas da UE no domínio da *investigação e inovação*.

Existem outros domínios em que a aproximação ao acervo da UE continua a ser muito limitada; por exemplo, a *comunicação eletrónica* e a *política social e o emprego*. São necessários mais esforços para assegurar a aplicação efetiva da legislação antidiscriminação. No domínio *anti-trust* e do controlo das concentrações, a Geórgia harmonizou parcialmente a sua legislação com o acervo da UE. A legislação georgiana em matéria de auxílios estatais não está alinhada.

O grupo sobre a **agenda verde e conectividade sustentável** inclui os capítulos do acervo relativos à *política de transportes, à energia, às redes transeuropeias e ao ambiente e alterações climáticas*. A Geórgia realizou progressos substanciais no domínio da *energia* através da aproximação do acervo da UE adaptado ao abrigo do Tratado que institui a Comunidade da Energia. No entanto, há ainda que tomar medidas importantes para separar e certificar os operadores das redes de transporte de eletricidade e gás, a fim de acelerar o desenvolvimento das energias renováveis e reduzir a dependência energética em relação aos combustíveis fósseis russos, em conformidade com o plano REPowerEU. Este aspeto é especialmente relevante, uma vez que a Geórgia ainda não dispõe de interligações energéticas físicas com a UE. A Geórgia adotou atos legislativos fundamentais relacionados, nomeadamente, com as energias renováveis e a eficiência energética.

Noutros domínios, como o *ambiente e as alterações climáticas*, a Geórgia terá de envidar esforços consideráveis para prosseguir o alinhamento legislativo com o acervo e as políticas do

Pacto Ecológico Europeu, bem como para reforçar a sua administração para permitir a transição ecológica. O alinhamento com o acervo no domínio dos transportes, em especial nos setores marítimo e aéreo, é apoiado pelo Acordo sobre o Espaço de Aviação Comum assinado em 2010 e por um diálogo multissetorial sobre transportes lançado em 2019.

O grupo sobre os **recursos, agricultura e coesão** inclui os capítulos do acervo relativos à *agricultura e desenvolvimento rural, à segurança dos alimentos, política veterinária e fitossanitária, às pescas, à política regional e coordenação de instrumentos estruturais e às disposições financeiras e orçamentais*. A Geórgia já realizou progressos substanciais em matéria de *segurança dos alimentos, política veterinária e fitossanitária*, permitindo aumentar e diversificar o comércio entre a UE e a Geórgia. A Geórgia está a trabalhar em estreita cooperação com as organizações regionais de gestão das *pescas* para alinhar a sua legislação pertinente com o acervo da UE e as normas internacionais. O país começou a aplicar um mecanismo fundamental para a *política regional*.

A Geórgia tem sido muito eficaz na aplicação do ambicioso plano de aproximação jurídica do AA/ZCLAA e está no bom caminho para alcançar a plena aproximação dentro do prazo. Serão necessários mais esforços para aplicar eficazmente as diretivas.

A aproximação ao acervo no domínio da *agricultura e do desenvolvimento rural* é limitada.

O grupo das **relações externas** inclui os capítulos relativos às *relações externas e à política externa, de segurança e de defesa*. A taxa de alinhamento da Geórgia com as declarações pertinentes do alto representante em nome da UE e com as decisões do Conselho foi de 53 % em 2021 (2020: 61 %; 2019: 55 %; 2018: 54 %; 2017: 56 %).

A Geórgia tem contribuído ativamente para as missões e operações da PCSD da UE: contribui atualmente para a Missão de Formação da União Europeia (EUTM) na República Centro-Africana, com 32 efetivos que asseguram a proteção e com um oficial militar na EUTM Mali. Em 2017, foi lançado um diálogo político e de segurança de alto nível com a Geórgia para complementar os intercâmbios regulares no âmbito do Conselho de Associação e continuar a promover a convergência gradual em matéria de política externa e de segurança. Há margem para reforçar ainda mais a cooperação no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa. Devem ser envidados esforços para aumentar a convergência da Geórgia com a Política Externa e de Segurança Comum, nomeadamente no que diz respeito às posições da UE.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A Geórgia é uma democracia parlamentar. As recentes eleições nacionais e locais foram reconhecidas como competitivas e conduzidas no respeito geral das liberdades fundamentais. No entanto, subsistem desafios cruciais, em especial devido à polarização excessiva da cena política. É urgente abordar esta polarização política e reforçar o controlo democrático. A erradicação dos interesses particulares deve ser uma prioridade elevada. A Geórgia dispõe de uma sociedade civil dinâmica e bem desenvolvida, cuja opinião e contributo devem ser tidos em conta de forma mais sistemática. Está em vigor um quadro estratégico para as reformas da administração pública que inclui disposições destinadas a reforçar a governação local. No que diz respeito ao sistema judicial, a Geórgia tinha levado a cabo importantes reformas judiciais, mas as alterações posteriores travaram esta tendência positiva. É necessário consolidar a independência do poder judicial e assegurar a responsabilização e a imparcialidade de toda a cadeia institucional judicial. A Geórgia tomou medidas importantes para combater a corrupção, mas é necessário envidar mais esforços para reforçar os processos de luta contra a corrupção e a sua eficácia. Em especial, a luta contra a corrupção de alto nível e a eliminação dos interesses particulares, incluindo os dos oligarcas, exigem novas ações decisivas. Do mesmo modo, é

importante reforçar ainda mais as medidas importantes tomadas para combater a criminalidade organizada. Existe um ambiente mediático pluralista e expressivo que deve ser protegido, nomeadamente em processos judiciais. A legislação em matéria de direitos fundamentais segue, de um modo geral, as normas europeias e internacionais. É necessário reforçar a aplicação destes direitos. De um modo geral, no que diz respeito aos **critérios políticos**, a Geórgia dispõe de uma base para alcançar a estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias, ainda que a evolução recente tenha prejudicado os progressos do país.

No que diz respeito aos **critérios económicos**, a Geórgia alcançou um bom grau de estabilidade macroeconómica, com um historial de política económica sólida e um ambiente empresarial favorável. A fim de melhorar o funcionamento da sua economia de mercado, são necessárias mais reformas e investimentos para assegurar um crescimento inclusivo a longo prazo e a competitividade externa. A fim de reforçar a capacidade do país para fazer face à pressão concorrencial na UE, a Geórgia deve reforçar, em especial, o seu capital humano (em especial através da reforma da educação), a fim de assegurar competências para o mercado de trabalho e a capacidade de inovação, reforçar as infraestruturas físicas, incluindo as infraestruturas de produção de energias renováveis e de transporte, bem como o acesso às cadeias de valor mundiais.

No que diz respeito à **capacidade para cumprir as obrigações decorrentes da adesão**, a Geórgia tem-se empenhado, desde 2016, na aplicação do Acordo de Associação UE-Geórgia, incluindo uma Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada (AA/ZCLAA). Estes acordos já abrangem uma percentagem sem precedentes do acervo da UE. A Geórgia tem vindo a aproximar-se gradualmente de elementos substanciais do acervo da UE em muitos capítulos. De um modo geral, tem um historial positivo em termos de execução, apesar de em alguns setores o país estar mais avançado do que noutros. Globalmente, a Geórgia estabeleceu uma base sólida para um maior alinhamento.

A Geórgia é um Estado europeu empenhado em respeitar e promover os valores em que se funda a União Europeia. Por conseguinte, a Comissão recomenda ao Conselho que dê à Geórgia a **perspetiva de se tornar membro** da União Europeia.

A Comissão recomenda que seja concedido à Geórgia o **estatuto de país candidato**, uma vez cumpridas as seguintes prioridades:

- resolver a questão da polarização política, assegurando a cooperação entre os partidos políticos no espírito do acordo de 19 de abril,
- garantir o pleno funcionamento de todas as instituições estatais, reforçando a sua responsabilização independente e eficaz, bem como as suas funções de supervisão democrática; continuar a melhorar o quadro eleitoral, colmatando todas as lacunas identificadas pela OSCE/ODIHR e pelo Conselho da Europa/Comissão de Veneza nestes processos,
- adotar e aplicar uma estratégia e um plano de ação transparentes e eficazes para a reforma judicial pós-2021, com base num processo de consulta amplo, inclusivo e interpartidário; assegurar um sistema judicial plena e verdadeiramente independente, responsável e imparcial ao longo de toda a cadeia institucional judicial, também para salvaguardar a separação de poderes; assegurar, nomeadamente, o bom funcionamento e a integridade de todas as instituições judiciais e de ação penal, em especial o Supremo Tribunal, e colmatar

quaisquer lacunas identificadas, incluindo a nomeação de juízes a todos os níveis e do Procurador-Geral; proceder a uma reforma exaustiva do Conselho Superior de Justiça e nomear os restantes membros do Conselho Superior, devendo todas estas medidas estar em plena conformidade com as normas europeias e as recomendações da Comissão de Veneza,

- reforçar a independência da sua Agência de Luta contra a Corrupção, reunindo todas as principais funções de luta contra a corrupção, em particular para dar uma resposta rigorosa aos casos de corrupção de alto nível; dotar o novo serviço especial de investigação e o serviço de proteção de dados pessoais de recursos adequados aos seus mandatos e assegurar a sua independência institucional,
- concretizar o compromisso de «desoligarquização», eliminando a influência excessiva de interesses particulares na vida económica, política e pública,
- reforçar a luta contra a criminalidade organizada com base em avaliações pormenorizadas das ameaças, nomeadamente assegurando investigações e ações penais rigorosas e um historial credível de ações penais e condenações; garantir a responsabilização e o controlo dos serviços policiais,
- envidar maiores esforços para garantir um ambiente mediático livre, profissional, pluralista e independente, nomeadamente assegurando que os processos penais instaurados contra os proprietários dos meios de comunicação social cumpram as mais elevadas normas jurídicas, e instaurando investigações imparciais, eficazes e atempadas em casos de ameaças contra a segurança dos jornalistas e de outros profissionais da comunicação social,
- agir rapidamente no sentido de reforçar a proteção dos direitos humanos dos grupos vulneráveis, nomeadamente julgando os autores e os instigadores da violência de forma mais eficaz,
- em particular, consolidar os esforços para reforçar a igualdade de género e combater a violência contra as mulheres,
- assegurar a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão a todos os níveis,
- adotar legislação para que os tribunais georgianos tenham proativamente em conta os acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos nas suas deliberações,
- assegurar que seja dada preferência a uma pessoa independente no processo de nomeação de um novo Provedor de Justiça e que este processo seja conduzido de forma transparente; assegurar a efetiva independência institucional da Provedoria de Justiça.

A Comissão acompanhará os progressos realizados pela Geórgia para dar resposta a estas prioridades e apresentará um relatório sobre as mesmas até ao final de 2022.

O processo de adesão continua a basear-se em **critérios e condições estabelecidos**. Tal permite que qualquer país integrado no processo progrida com base nos seus próprios méritos, mas também significa que os passos rumo à UE podem ser invertidos se as condições subjacentes deixarem de ser cumpridas.