



Bruxelas, 17.6.2022
COM(2022) 407 final

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

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

A. INTRODUÇÃO

A ambição de pertencer à União Europeia tem sido, desde há muitos anos, uma prioridade importante para a Ucrânia, os seus governos e os seus cidadãos. Tem sido um motivo intrínseco de mudanças democráticas no decurso da última década e um fator impulsionador de uma série de reformas fundamentais alicerçadas nos valores europeus. Em finais de 2013, a decisão do então presidente de não assinar o Acordo de Associação UE-Ucrânia, que para muitos ucranianos simbolizava uma trajetória rumo à União Europeia, deu origem a protestos em grande escala contra as autoridades. Posteriormente, a Federação da Rússia agiu contra a Ucrânia, não aceitando a escolha independente do povo ucraniano. Embora tenha perdido o controlo de parte do seu território e sofrido perdas humanas e económicas devido ao conflito na parte oriental do país, a Ucrânia continuou a ser, ao longo dos anos, uma democracia resiliente, aproximando-se da União Europeia e alinhando-se gradualmente pelo acervo.

a) Pedido de adesão

Em 28 de fevereiro de 2022, cinco dias depois de a Rússia ter iniciado a sua agressão total, não provocada e injustificada, a Ucrânia apresentou o seu pedido de adesão à União Europeia. 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 e de governo da UE aprovaram esta decisão na sua reunião informal em Versalhes¹.

O artigo 49.º do Tratado da União Europeia determina que *«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.»*

O artigo 2.º dispõe que *«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.»*

É no âmbito deste quadro jurídico que a Comissão apresenta o presente parecer.

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,*
- *bem como uma economia de mercado em funcionamento, e capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União.*
- *[...] a capacidade dos candidatos para assumirem as obrigações dela decorrentes, incluindo a adesão aos objetivos de união política, económica e monetária.»*

¹ [20220311-versailles-declaration-en.pdf \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/press-room/media/infographic/item/12222).

Em dezembro de 1995, em Madrid, o Conselho Europeu referiu a necessidade de «*criar as condições para uma integração progressiva e harmoniosa [dos Estados candidatos], 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 Ucrânia 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 envidados pela Ucrânia no sentido de cumprir as suas obrigações decorrentes do Acordo de Associação (AA) e da zona de comércio livre abrangente e aprofundado (ZCLAA), que entrou em vigor em 1 de setembro de 2017. A Comissão avaliará o impacto da adesão da Ucrânia nos domínios de intervenção da UE numa fase posterior.

O presente parecer foi elaborado seguindo uma metodologia semelhante à utilizada em anteriores pareceres da Comissão. A Ucrânia recebeu um questionário sobre os critérios políticos e económicos em 8 de abril de 2022 e outro sobre os capítulos do acervo da UE em 13 de abril, tendo apresentado as suas respostas em 17 de maio e 9 de maio, respetivamente. O presente parecer constitui uma avaliação estrutural à luz de critérios estabelecidos e baseia-se nos conhecimentos e experiência adquiridos durante muitos anos de estreita cooperação entre a UE e a Ucrânia.

b) Relações entre a União Europeia e a Ucrânia

Oito anos após a anexação ilegal da Crimeia e a desestabilização do leste da Ucrânia em 2014, em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia lançou uma invasão militar em grande escala contra todo o país. Mais de sete milhões de pessoas fugiram para outros países, em especial para os Estados-Membros da UE e a República da Moldávia, e existem quase oito milhões de pessoas deslocadas internamente na Ucrânia. A UE adotou vários pacotes de sanções sem precedentes contra a Rússia². Além disso, a UE intensificou significativamente o seu apoio político, financeiro, humanitário e militar. Os cidadãos europeus exprimiram uma solidariedade sem precedentes por meio de inúmeras iniciativas privadas. Durante a guerra, o Governo ucraniano demonstrou um nível notável de solidez institucional, determinação e capacidade de funcionamento e mobilizou-se para responder rapidamente ao questionário da UE sobre o seu pedido de adesão.

O início das relações entre a UE e a Ucrânia remonta ao período que se seguiu à proclamação da independência da Ucrânia em 1991. Em junho de 1994, a UE assinou um acordo de parceria e cooperação com a Ucrânia, que entrou em vigor em março de 1998. Em 2004, a cooperação política e económica foi intensificada, quando a Ucrânia se tornou parceiro prioritário da UE no âmbito da política europeia de vizinhança, e foi reforçada com o lançamento da Iniciativa da Parceria Oriental em 2009.

A integração com a União Europeia tem constituído, desde há muitos anos, uma importante dimensão de política externa e interna da Ucrânia. A *Revolução Laranja* de 2004 contra a

² Mapa de sanções da UE — <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

fraude eleitoral e a corrupção também dizia respeito à orientação do país no sentido do Ocidente e à integração com a UE. Na sequência das eleições legislativas de março de 2006, a UE decidiu iniciar a realização de consultas com vista a negociar um novo acordo reforçado com a Ucrânia. As negociações foram lançadas em março de 2007. O projeto de acordo de associação foi rubricado em março de 2012. A *Revolução da Dignidade*, em 2014, foi desencadeada pela recusa do então presidente da Ucrânia em assinar o Acordo de Associação/zona de comércio livre abrangente e aprofundado (AA/ZCLAA).

Na sequência da *Revolução da Dignidade*, a Rússia anexou ilegalmente a Crimeia e apoiou grupos armados ilegais no leste da Ucrânia. A UE e a comunidade internacional condenaram estas graves violações do direito internacional e, subsequentemente, a UE impôs sanções à Federação da Rússia.

Em março de 2014, o novo Governo da Ucrânia, em exercício após a *Revolução da Dignidade*, assinou a parte política do AA. A parte económica do AA/ZCLAA foi assinada após as eleições presidenciais de maio de 2014. Desde 2014, foram aplicadas a título provisório partes importantes do acordo. Em setembro de 2017, o AA/ZCLAA entrou plenamente em vigor.

O AA/ZCLAA proporciona as bases para a associação política e a integração económica da União Europeia e da Ucrânia. No seu preâmbulo, a UE reconhece as aspirações europeias da Ucrânia e congratula-se com a sua escolha europeia, incluindo o compromisso de construir uma democracia sólida e duradoura e uma economia de mercado. Atualmente, o acordo constitui 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. Com base no AA/ZCLAA, a Ucrânia realizou uma série de reformas difíceis e logrou harmonizar a sua legislação com a UE em muitos domínios.

A Plataforma da Sociedade Civil UE-Ucrânia é um dos órgãos criados ao abrigo do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Ucrânia. Permite que as organizações da sociedade civil de ambas as partes acompanhem o processo de aplicação e elaborem recomendações dirigidas às autoridades competentes.

Em 2019, uma alteração constitucional apoiada por 335 dos 450 deputados ao parlamento ucraniano consagrou como rumo estratégico do Estado a «plena adesão da Ucrânia à União Europeia e à Organização do Tratado do Atlântico Norte».

A Ucrânia é parte no Tratado da Comunidade da Energia e no Acordo sobre o Espaço de Aviação Comum, que contribuem para aproximar a legislação ucraniana do acervo da UE. A Ucrânia faz parte da rede RTE-T alargada.

Os cidadãos da Ucrânia gozam da isenção de visto para viajar para o espaço Schengen desde 11 de junho de 2017. Está em vigor, desde 2007, um acordo em matéria de readmissão entre a União Europeia e a Ucrânia.

Desde 1997, a UE e a Ucrânia reúnem-se a alto nível. No total, realizaram-se 23 cimeiras UE-Ucrânia a nível presidencial até à data. Desde então, as relações têm-se aprofundado, com um maior empenho e dinamismo. Os novos diálogos UE-Ucrânia sobre o Pacto Ecológico e a cibersegurança, lançados em 2021, são bons exemplos da expansão da cooperação em domínios de interesse estratégico comum. Em 2021, a UE, juntamente com muitos outros parceiros internacionais, aderiu à Plataforma Internacional da Crimeia, criada pela Ucrânia, que constitui um formato de coordenação consultiva com o objetivo de pôr termo de forma pacífica à anexação ilegal da península pela Rússia.

A Ucrânia 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).

A UE tem prestado uma **assistência financeira** significativa à Ucrânia, que, entre 2014 e 2021, ascendeu a 1,7 mil milhões de EUR em subvenções ao abrigo do Instrumento Europeu de Vizinhança, 5,6 mil milhões de EUR ao abrigo de cinco programas de assistência macrofinanceira sob a forma de empréstimos, 194 milhões de EUR de ajuda humanitária e 355 milhões de EUR ao abrigo de instrumentos de política externa. A UE presta apoio à Ucrânia na elaboração de políticas e na aplicação de reformas globais, com uma intensa participação dos Estados-Membros da UE num espírito de Equipa Europa. Para a atual programação plurianual, a Comissão reforçou a atenção que confere aos investimentos e prioridades emblemáticos abrangidos por um plano económico e de investimento (PEI)³, que procura desbloquear até 6,5 mil milhões de EUR em investimentos públicos e privados no país e constituirá uma base para a futura reconstrução. A abordagem desenvolvida no âmbito do PEI será uma boa base para os futuros planos de reconstrução.

Desde o início da invasão russa, a UE intensificou o seu apoio, tendo mobilizado cerca de 4,1 mil milhões de EUR para apoiar a resiliência económica, social e financeira global da Ucrânia, sob a forma de assistência macrofinanceira de emergência, apoio ao orçamento, ajuda de emergência, resposta a situações de crise e ajuda humanitária. Tal inclui igualmente medidas de assistência militar destinadas a apoiar a Ucrânia ao abrigo do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, no montante de 2 mil milhões de EUR, que será utilizado para reembolsar os Estados-Membros da UE pelo seu apoio militar em espécie à Ucrânia.

A UE tem trabalhado lado a lado com as instituições financeiras para apoiar a Ucrânia, tanto antes como durante a guerra de agressão da Rússia. Desde 2014, o Banco Europeu de Investimento e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento mobilizaram 9,5 mil milhões de EUR em empréstimos concedidos à Ucrânia. Deste montante, o BEI desembolsou 668 milhões de EUR para o orçamento ucraniano nas últimas semanas. A UE também colabora estreitamente com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que são parceiros fundamentais no âmbito dos esforços envidados pela Ucrânia desde 2014.

A partir de 2014, com a criação do Grupo de Apoio à Ucrânia, a UE transformou os seus programas de assistência, passando de projetos individuais para pacotes de apoio coerentes e de maiores dimensões em prol de reformas fundamentais e da criação de instituições do Estado. Esta importante transição será fundamental na reconstrução pós-guerra e na reforma da Ucrânia.

Desde 2016, a Ucrânia tem vindo a expandir progressivamente a sua **participação nos programas da UE**, parcialmente cofinanciada pela UE. A Ucrânia participa, nomeadamente, nos programas Horizonte 2020 e Horizonte Europa, no Programa Euratom de Investigação e Formação, no COSME, no Programa Europa Criativa e no programa EU4 Youth. As organizações e os cidadãos da Ucrânia também podem beneficiar de determinadas ações do programa Erasmus+ e do Corpo Europeu de Solidariedade. O país participa em alguns outros programas, como o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas. A Ucrânia participa em vários programas Interreg e é membro da Estratégia macrorregional da UE para a Região do Danúbio.

³ SWD(2021) 186 final.

A Ucrânia celebrou acordos de trabalho, acordos de cooperação 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 Formação Policial (CEPOL), o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), a Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust), o Serviço Europeu de Polícia (Europol), o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (AESA), a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA), a Agência Ferroviária da União Europeia (ERA), a Fundação Europeia para a Formação (ETF), a Agência Europeia de Medicamentos (EMA), a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (EU-OSHA), o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC), entre outros. A Ucrânia participa, sem direito de voto, no Gabinete do Organismo dos Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE). Foram concluídas as disposições processuais para a adesão da Ucrânia ao programa LIFE.

A Ucrânia participa na Parceria Oriental, que se baseia 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. No futuro, será igualmente importante centrar a atenção nas relações bilaterais, a fim de permitir que a Ucrânia 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 relativos à estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua proteção.

1.1 Democracia

Tal como estabelecido na sua **Constituição**, a Ucrânia é uma democracia semipresidencial, sendo o poder legislativo exercido pela assembleia parlamentar (*Verkhovna Rada*) e o poder executivo exercido pelo Governo, enquanto o presidente conserva importantes poderes executivos.

A Constituição consagra os princípios fundamentais de um Estado democrático, incluindo o Estado de direito, a realização de eleições livres e a proteção dos direitos humanos. A Constituição estabelece de forma explícita o primado do direito internacional, tornando os tratados internacionais em vigor vinculativos e uma parte integrante da legislação nacional da Ucrânia.

O único órgão que pode interpretar a Constituição e determinar se a legislação está em conformidade com ela é o **Tribunal Constitucional da Ucrânia (CUC)**, que continua a carecer urgentemente de reformas consentâneas com as recomendações da Comissão de Veneza. A introdução de um processo de seleção credível e transparente para a nomeação de juízes para o CUC, incluindo um controlo da integridade, constitui um elemento central dessa reforma. A legislação pertinente está pendente no parlamento.

Segundo a sua Constituição, o **presidente** da Ucrânia é o chefe de Estado, eleito por sufrágio direto dos cidadãos por um mandato de cinco anos. A política externa é uma competência formal do presidente, que é também o comandante supremo das Forças Armadas. O

presidente tem o direito de escolher os ministros da Defesa e dos Negócios Estrangeiros e de nomear governadores locais. **O poder executivo** é exercido pelo Governo, composto por um primeiro-ministro, um primeiro vice-primeiro-ministro, três vice-primeiros-ministros e 18 ministros. O Governo dispõe, de um modo geral, de capacidades adequadas para o planeamento das políticas. Durante a guerra, o Governo ucraniano demonstrou resiliência institucional e capacidade de funcionamento, tendo continuado a ser um parceiro internacional fiável.

O **parlamento**, denominado *Verkhovna Rada*, é o órgão legislativo da Ucrânia, que exerce um controlo democrático efetivo sobre o poder executivo. O parlamento desempenha um papel fundamental na nomeação e destituição do Governo, bem como dos dirigentes e membros de várias outras instituições públicas. É composto por 450 deputados eleitos para um mandato de cinco anos. Vinte e seis dos lugares do *Verkhovna Rada* permanecem vagos, não tendo as eleições para esses lugares sido realizadas na República Autónoma da Crimeia e na cidade de Sebastopol (Crimeia), ilegalmente anexadas pela Federação da Rússia, e nas partes de Donetsk e Luhansk não controladas pelo Governo. O parlamento aprovou a decisão do presidente de introduzir a lei marcial devido à agressão militar em larga escala da Rússia em fevereiro de 2022, mas o trabalho legislativo prossegue durante este período.

A evolução política na Ucrânia e as recomendações das organizações internacionais pertinentes têm repetidamente conduzido a mudanças no **sistema eleitoral** utilizado para as eleições legislativas. Em 2019, foi adotado um novo Código Eleitoral, que regulamenta todos os tipos de eleições, a fim de harmonizar a legislação de forma geral com as normas internacionais pertinentes. O Código introduziu, nomeadamente, um sistema de representação proporcional de lista aberta, concedeu direito de voto às pessoas deslocadas internamente e reforçou as quotas de género. Foi testado pela primeira vez durante as eleições autárquicas de 2020, revelando a necessidade de novas alterações relacionadas com a transparência do financiamento das campanhas, a cobertura equilibrada e imparcial pelos meios de comunicação social e certos aspetos dos procedimentos de tratamento de reclamações e recursos eleitorais. Em janeiro de 2021, foi adotada a lei relativa aos referendos nacionais, estando em curso os trabalhos relacionados com a lei relativa aos referendos locais. O Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos da OSCE (ODIHR) considerou que as mais recentes eleições presidenciais em duas voltas e as eleições legislativas antecipadas, em 2019, foram competitivas e respeitaram, de modo geral, os direitos e liberdades fundamentais. Foram emitidas algumas recomendações que estão a ser seguidas.

O recurso a procedimentos urgentes para a adoção de legislação, nomeadamente em domínios pertinentes para o acervo da UE, é relativamente limitado. É necessário reforçar as avaliações de impacto exaustivas da legislação proposta e o controlo legislativo do poder executivo, incluindo o acompanhamento da aplicação da legislação.

Em 2016, foi introduzido o financiamento público dos partidos políticos enquanto instrumento de reforço das suas capacidades financeiras e institucionais. O pleno restabelecimento das obrigações de comunicação de informações financeiras dos partidos políticos, suspenso durante a pandemia de COVID-19, aguarda a aprovação do parlamento. Após o início da agressão militar em grande escala por parte da Rússia, em fevereiro de 2022, as autoridades ucranianas decidiram proibir 11 partidos políticos que se considera estarem a promover os interesses russos.

A Ucrânia tem uma **sociedade civil** dinâmica que desempenha um papel ativo na promoção e fiscalização das reformas. Os conhecimentos especializados das organizações da sociedade civil ucranianas em matéria de reformas setoriais fundamentais tornam-nas parceiros valiosos para o Governo e intervenientes importantes na prestação de serviços a nível local. O quadro jurídico garante a proteção da liberdade de associação, de expressão e de reunião pacífica. Foram tomadas medidas para apoiar o registo das organizações da sociedade civil e simplificar as regras em matéria de relato e tributação. Embora exista um espaço cívico muito aberto, tem havido pressões e ameaças de interesses locais instalados contra ativistas cívicos, conduzindo, nalguns casos, a situações de violência. As autoridades condenam esses ataques e as investigações foram intensificadas, mas são necessários esforços suplementares para garantir que tais crimes não fiquem impunes.

1.2. Reforma da administração pública

A Ucrânia tem registado progressos na melhoria da sua administração pública desde 2014. O quadro jurídico para uma administração pública moderna está, em grande parte, em vigor, mas ainda não foi plenamente aplicado.

A Ucrânia dispõe de um **quadro estratégico para a reforma da administração pública** (RAP) bem desenvolvido e, desde 2016, tem elaborado e aplicado estratégias de RAP, seguindo as normas dos princípios europeus da administração pública. Para alcançar novos progressos será necessário um maior empenho ao mais alto nível político. A Ucrânia necessita de envidar mais esforços a fim de assegurar a capacidade administrativa adequada para aplicar e fazer cumprir a legislação, especialmente no que respeita à inspeção.

A eficaz e eficiente **prestação de serviços públicos** tem sido um destacado imperativo político desde 2014. Desde 2019, o Governo tem adotado medidas destinadas, nomeadamente, a: simplificar e acompanhar a prestação de serviços; eliminar a duplicação de balcões de atendimento; e melhorar o retorno de informação. Além disso, o Governo elaborou um projeto de lei sobre a simplificação das taxas administrativas, criou as condições de funcionamento de serviços eletrónicos (portais Web, digitalização dos serviços administrativos e interoperabilidade); e estabeleceu na lei as especificidades da prestação de serviços públicos (eletrónicos). A Ucrânia tem uma **administração pública em linha** avançada, que concede aos seus cidadãos um acesso fácil a serviços públicos através de plataformas em linha e aplicações móveis e que cresceu em menos de dois anos para 14 milhões de utilizadores. A governação digital aumentou a eficiência e a transparência do Governo e facilitou o diálogo entre o Governo e os cidadãos.

A Ucrânia melhorou significativamente a **gestão das finanças públicas** (GFP) desde a sua primeira estratégia relativa à GFP em 2013. A estratégia e o plano de ação em matéria de GFP para 2022-2025 foram adotados em dezembro de 2021. Esta nova estratégia está em conformidade com a metodologia relativa à despesa pública e responsabilidade financeira, bem como com as normas da UE e internacionais. Em 2018, o Governo introduziu o planeamento orçamental a médio prazo. A declaração orçamental trienal de 2022-2024 foi aprovada pela primeira vez em 2021 e aplicada ao orçamento de 2022. O orçamento de 2020 foi executado de acordo com os indicadores propostos pela lei relativa ao orçamento. A Ucrânia continuou a reforçar a transparência orçamental desde 2017. O legislador e a instituição superior de auditoria asseguram, conjuntamente, um controlo mais do que suficiente durante o processo orçamental. Os documentos orçamentais proporcionam uma boa panorâmica das receitas e despesas orçamentais. Registaram-se progressos na intensificação da mobilização das receitas internas nos domínios fiscal e aduaneiro, em conformidade com os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Associação. É necessário continuar a

melhorar o controlo das contas extraorçamentais e a utilização de normas internacionais na Câmara de Contabilidade da Ucrânia.

No que respeita à **governança a vários níveis**, a **descentralização** na Ucrânia tem vindo a evoluir desde 2014. Esta é uma das reformas com maior impacto e êxito no país. Tornou-se um fator crucial para o desenvolvimento social e económico. Um aspeto fundamental da reforma foi a fusão (união) de mais de 10 000 pequenas entidades locais dispersas em 1 470 grandes municípios («*hromadas*»), dotados de uma maior capacidade administrativa e económica para gerir as suas responsabilidades de forma mais eficaz. Uma rede nacional de centros de serviços administrativos locais de «balcão único» presta serviços de qualidade aos cidadãos e às empresas. A reforma alicerçou-se na descentralização orçamental (incluindo a atribuição de 64 % do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares aos municípios), no intuito de assegurar a estabilidade dos recursos necessários ao exercício das novas funções da autonomia local. Os municípios também beneficiaram da transferência de propriedade e acederam a oportunidades para regulamentar as trocas comerciais de terrenos no seu território. A descentralização setorial avançou nos domínios da saúde e da educação.

No que diz respeito à **função pública e à gestão dos recursos humanos**, em 2016, entrou em vigor uma nova lei relativa à função pública. A lei estabelece as bases de uma função pública moderna. Contudo, a criação de uma função pública profissional e baseada no mérito exigirá um aperfeiçoamento tanto do quadro jurídico como da prática operacional. É necessário concluir uma reforma do sistema de remuneração da função pública, a fim de permitir a manutenção de profissionais qualificados e atrair novos talentos. Antes do início da guerra, a Ucrânia estava prestes a adotar uma lei fundamental relativa aos procedimentos administrativos. A arquitetura institucional da administração pública está amplamente regulamentada, mas é necessário melhorar a sua conceção organizacional e os seus mecanismos de orientação, a fim de assegurar uma governação eficaz, orientada para os resultados e eficiente.

O desenvolvimento e a coordenação das políticas alcançaram um bom nível em vários ministérios, mas têm de ser melhorados noutros. É necessário atualizar o quadro regulamentar para o desenvolvimento das políticas, a fim de melhorar a capacidade analítica e tornar os documentos de planeamento mais realistas, especialmente através de um melhor alinhamento com os orçamentos disponíveis. É necessário melhorar o mecanismo de consultas públicas e interministeriais.

A gestão da **responsabilização** melhorou em toda a linha, por exemplo mediante a introdução de indicadores de desempenho em todos os ministérios. O quadro jurídico nem sempre estabelece uma delimitação das responsabilidades e modalidades de governação coerentes entre os organismos de supervisão e os organismos subordinados. A autonomia concedida aos organismos não ministeriais não coloca a tónica na responsabilização das agências pelos resultados.

1.3. Estado de direito

Desde a *Revolução da Dignidade*, em 2014, a Ucrânia realizou dois ciclos de reformas judiciais e anticorrupção (entre 2014 e 2016 e entre 2020 e 2021), de forma a alinhar o sistema de justiça pelos princípios do Estado de direito, reforçar a independência e a responsabilização do poder judicial e criar organismos anticorrupção independentes. Estas reformas tiveram igualmente por objetivo tornar o sistema mais eficiente e transparente. A necessidade de reformas surgiu num contexto de insuficiente independência do poder judicial em relação aos poderes executivo e legislativo, fraca responsabilização, elevados níveis de corrupção e uma grande influência dos interesses oligárquicos.

a) Poder judicial

A Ucrânia iniciou a reforma do setor da justiça, estando em vigor a **abordagem estratégica** pertinente.

O Conselho Superior da Justiça é o principal organismo responsável pela autonomia do poder judicial. O quadro constitucional e legislativo garante a **independência do poder judicial** e a sua imparcialidade. O país dispõe de códigos deontológicos para juízes e procuradores, bem como de um sistema integrado de gestão de processos com distribuição automatizada dos processos. A nomeação de juízes e procuradores baseia-se, em princípio, no mérito e em critérios objetivos, na sequência de concursos públicos. No entanto, as tentativas de interferência indevida interna e externa no poder judicial continuam a ser motivo de preocupação.

O primeiro ciclo de reformas da justiça, que culminou em alterações constitucionais em 2016, permitiu simplificar o sistema de justiça, que passou de quatro para três níveis. Impôs igualmente a realização de novos exames e controlos de integridade a todos os juízes em funções, o que levou à demissão de mais de um quarto do corpo judicial, aproximadamente 2 000 juízes. Atualmente, o poder judicial debate-se com uma grave falta de pessoal, uma vez que o organismo responsável pelos processos de seleção foi dissolvido no final de 2019. Foram nomeados de forma transparente novos membros do **Supremo Tribunal**, mas também foram nomeados alguns juízes cuja integridade é questionável. As nomeações judiciais foram abertas à totalidade das profissões ligadas à justiça e foi introduzido um sistema de seleção judicial mais transparente. Uma importante adição ao sistema de justiça foi a criação, em 2019, do Tribunal Superior de Luta contra a Corrupção, facilitada por um forte empenhamento da sociedade civil ucraniana e da comunidade internacional.

Atualmente, o poder judicial continua a ser considerado uma das instituições menos fiáveis e credíveis. No momento da eclosão da guerra, a Ucrânia estava prestes a finalizar a aplicação de uma reforma judicial fundamental (2020-2022) cuja plena aplicação conduziria a mudanças sistémicas. Os aspetos fundamentais das novas reformas estão integrados numa nova e abrangente **Estratégia para o Desenvolvimento do Sistema de Justiça e do Poder Judicial Constitucional** para 2021-2023.

No que diz respeito à **eficiência** do sistema de justiça, a situação é heterogénea, registando-se uma tendência positiva nos processos civis e comerciais e uma tendência negativa nos processos administrativos. A questão mais importante é a acumulação de um total de 578 750 processos em atraso (em 2018), o que constitui um problema particularmente grave no que diz respeito ao Supremo Tribunal (atualmente 24 000 processos em atraso). O tempo de resolução dos processos contenciosos em matéria civil e comercial diminuiu para 122 dias em 2020, em comparação com 129 dias em 2018, o que corresponde a um nível de eficiência normal. A taxa de resolução dos processos aumentou para 98 % (97 % em 2018).

O orçamento global de 2018 foi de 632,1 milhões (0,56 % do PIB). Embora 78 % do orçamento dos tribunais seja despendido em salários e remunerações, a afetação de fundos às necessidades de investimento (0,2 %) e à formação (0,004 %) foi muito limitada. A Ucrânia tem 13 juízes e 21 procuradores por 100 000 habitantes, em comparação com uma média europeia de 21 juízes e 12 procuradores por 100 000 habitantes⁴.

Em julho de 2021, foi adotada nova legislação que introduz **controlos de integridade e ética profissional** dos principais órgãos de governação judicial (o Conselho Superior da Justiça, cujas principais responsabilidades compreendem a nomeação e destituição de juízes, e o Alto

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

Comissariado para as Qualificações dos Juízes, que conduz os processos de seleção de novos juízes), em plena consonância com as recomendações da Comissão de Veneza. Os organismos encarregados de efetuar os controlos de integridade foram criados e iniciaram os trabalhos. Após uma suspensão dos trabalhos a partir de 24 de fevereiro de 2022, devido à guerra em curso, o controlo da integridade dos atuais membros do Conselho Superior da Justiça (CSJ) foi concluído em 7 de maio de 2022, restando apenas três dos 21 membros do CSJ. Estas reformas podem não só criar um sistema de justiça independente e responsável, mas também reduzir a influência de interesses estabelecidos que utilizavam o atual sistema de governação judicial para enfraquecer o Estado de direito na Ucrânia.

A fim de resolver o problema sistémico da não execução das decisões judiciais nacionais, em 2020, o Governo adotou uma estratégia para a resolução da não execução de decisões judiciais quando uma entidade estatal ou uma empresa pública é devedora. Em 2021, o parlamento aprovou em primeira leitura o projeto de lei que reforma a execução das decisões judiciais.

No final de 2019, foi lançada uma reforma ambiciosa do **Ministério Público**. O seu elemento central foi a avaliação de todos os 11 700 procuradores a nível central, regional e local, com base em critérios de profissionalismo e integridade. Trinta por cento dos procuradores foram reprovados na verificação e tiveram de abandonar as suas funções. Foram intentados aproximadamente 2 000 processos judiciais para impugnação do resultado da verificação individual, aguardando-se a tramitação da maioria destes processos. Em 2021, o procurador-geral testou com êxito um novo procedimento para uma seleção transparente e baseada no mérito dos procuradores com competências de gestão. Em 2022, iniciaram-se os trabalhos destinados a transformar este processo provisório num processo permanente e a melhorar o sistema disciplinar dos procuradores.

b) Luta contra a corrupção

A prevenção e o combate à corrupção têm estado no topo do programa de reformas ucraniano desde a *Revolução da Dignidade*. O aumento da transparência e as medidas preventivas produziram resultados concretos na redução da corrupção em vários setores. Todavia, persistem muitos desafios. A corrupção continua a constituir um considerável desafio que exige uma atenção constante, uma vez que impõe custos significativos para o orçamento do Estado, as empresas e a população, desencoraja o investimento nacional e estrangeiro e compromete o Estado de direito.

O país é parte em todas as principais convenções internacionais de luta contra a corrupção, incluindo a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC). Continua pendente uma série de recomendações dos mecanismos internacionais de acompanhamento da luta contra a corrupção competentes, incluindo o GRECO. Todas as formas de corrupção são criminalizadas, incluindo o enriquecimento ilícito, e as leis regulamentam os conflitos de interesses, protegendo os denunciadores e assegurando um financiamento público transparente dos partidos políticos. Na sequência de um processo de redação inclusivo, foi elaborada uma nova **estratégia nacional anticorrupção** centrada nos setores pertinentes, embora a sua adoção final pelo *Verkhovna Rada* ainda esteja pendente. Existem planos de integridade e códigos deontológicos em partes fundamentais da administração pública e do poder judicial, sendo a sua aplicação gradualmente assegurada por meio das unidades de controlo interno e dos respetivos órgãos disciplinares.

A Ucrânia adotou reformas importantes destinadas a prevenir a corrupção e proteger o orçamento do Estado, em especial no que diz respeito à contratação pública, à prestação de serviços públicos, à energia, à banca e ao setor da saúde. Segundo estudos, as economias

efetivas proporcionadas por estas medidas ascendem a aproximadamente 6 % do PIB por ano. Em 2016, entraram em funcionamento sistemas eletrônicos transparentes e abrangentes para as declarações de património dos funcionários públicos. Estes sistemas permitem a realização de verificações automáticas e o acesso do público às declarações apresentadas. Do mesmo modo, foi introduzido um novo sistema eletrónico para a contratação pública denominado Pro-Zorro (e o seu sistema derivado Pro-Zorro Sale), premiado a nível internacional, a fim de aumentar a transparência nos processos de contratação anteriormente opacos. De acordo com fontes fiáveis, estes sistemas geraram e continuarão a gerar economias efetivas anuais equivalentes a 1 % do PIB.

Após 2014, a sociedade civil ucraniana e a comunidade internacional desempenharam um papel fundamental na criação de **instituições especializadas na luta contra a corrupção**, nomeadamente o Gabinete Nacional Anticorrupção (NABU), a Procuradoria Especializada de Luta contra a Corrupção (SAPO), a Agência Nacional de Prevenção da Corrupção (NAPC), a Agência de Recuperação e Gestão de Bens (ARMA) e o Tribunal Superior de Luta contra a Corrupção (HACC). Estas instituições dispõem de mandatos abrangentes, em consonância com as normas internacionais, e funcionam de forma cada vez mais independente, dispondo, em grande medida, dos recursos de que necessitam, embora a coordenação entre agências possa ser melhorada. Algumas destas agências entraram em pleno funcionamento mais cedo (por exemplo, o NABU, o HAAC) do que outras (por exemplo, a SAPO, a NAPC). A independência de todas as instituições de luta contra a corrupção continua a ser crucial. Os seus dirigentes devem ser selecionados por meio de concursos transparentes e baseados nas competências, no contexto dos quais também seja verificada a integridade dos potenciais candidatos. É particularmente importante concluir urgentemente a nomeação de um novo dirigente da SAPO por meio da certificação do vencedor identificado no concurso e proceder à seleção e nomeação do diretor do NABU.

No que respeita à prevenção, a NAPC está incumbida da gestão dos conflitos de interesses, da verificação do património declarado, da auditoria das despesas dos partidos políticos e da proteção dos denunciantes. No que diz respeito à aplicação da lei, o NABU é uma das instituições com melhor reputação e tem vindo a desenvolver cada vez mais as suas capacidades institucionais e uma atitude proativa na apreciação das alegações de corrupção que implicam altos funcionários. O NABU, a SAPO e o HACC implantaram um sistema eletrónico moderno de gestão de processos para facilitar as investigações e decidir de casos de corrupção a alto nível. A criação do HACC em 2019, por meio de um recrutamento transparente e baseado no mérito dos juízes e dos membros do pessoal, facilitou consideravelmente o trabalho das instituições de luta contra a corrupção e conduziu, de modo geral, a uma tomada de decisão mais eficaz no âmbito dos casos de corrupção.

Embora a Ucrânia tenha alcançado progressos notáveis na vertente preventiva da luta contra a corrupção, a vertente repressiva carece de um reforço considerável. O número de funcionários de alto nível julgados por corrupção continua a ser limitado. Por vezes, as investigações de corrupção carecem de imparcialidade e os serviços responsáveis pela aplicação da lei são objeto de interferências políticas.

No que diz respeito ao **historial** de casos de corrupção a alto nível, o HACC proferiu um total de 72 decisões desde 2019, das quais 39 são condenações definitivas, incluindo relativamente a deputados, juízes, procuradores, membros de assembleias municipais e dirigentes de empresas públicas.

Em novembro de 2021, foi promulgada uma «lei antioligarcas», com o objetivo estratégico de limitar a influência excessiva dos oligarcas, mediante a redução do seu papel na vida económica, política e pública da Ucrânia, sendo fundamental aplicar a legislação pertinente.

c) Criminalidade organizada

Em 2019, efetuou-se uma importante reforma das autoridades policiais, que se destinava a reforçar a confiança do público nas autoridades policiais e a capacidade destas para fazer face à criminalidade organizada. Foram criadas unidades policiais especializadas para combater o terrorismo, a cibercriminalidade e as drogas. O Ministério do Interior atua como coordenador nacional em matéria de criminalidade organizada. No entanto, as autoridades policiais continuam a ter níveis baixos de equipamento e de conhecimentos especializados para realizar investigações financeiras complexas. A reforma das autoridades policiais tem de ser prosseguida, incluindo a introdução de um sistema de gestão efetivamente profissional.

A Ucrânia ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, bem como os respetivos protocolos relativos ao tráfico de pessoas e à introdução clandestina de migrantes. A legislação do país em matéria de **luta contra o branqueamento de capitais** reflete parcialmente as normas do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e a legislação internacional pertinente, mas há ainda recomendações pendentes do Comité de Peritos do Conselho da Europa para a Avaliação das Medidas contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo (MONEYVAL), motivo pelo qual a Ucrânia tem apresentado relatórios ao MONEYVAL no âmbito de um processo de acompanhamento reforçado. São necessárias mais reformas para que a Ucrânia cumpra melhor as normas do GAFI, em especial as relacionadas com os criptoativos, os beneficiários efetivos e a supervisão das empresas e profissões não bancárias. É necessário que a investigação e ação penal contra os principais sistemas de branqueamento progridam. 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 estes representam. Existe uma Agência de Recuperação e Gestão de Bens (ARGB), mas a agência não tem um dirigente permanente desde o final de 2019. A legislação relativa à gestão dos bens apreendidos deve ser melhorada e deve ser adotada uma estratégia nacional pertinente em matéria de recuperação de bens.

A nível nacional, a Ucrânia aprovou uma Estratégia de Luta contra a Criminalidade Organizada em 2020, cujo plano de ação se encontra em elaboração e aguarda aprovação. Em 2022, foi adotado um regulamento governamental relativo às avaliações da ameaça da criminalidade grave e organizada (AACGO) e foram criados a nível nacional grupos de trabalho regionais de avaliação da ameaça da criminalidade organizada (GTRAACO).

A Ucrânia tem em vigor um acordo de trabalho 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 Ucrânia participa ativamente na Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT) e é membro da Interpol. Participa em equipas de investigação conjuntas facilitadas pela Eurojust.

O país encontra-se num importante ponto de cruzamento de rotas de contrabando de mercadorias ilegais para a UE, incluindo armas e drogas. A exploração madeireira ilegal tem sido generalizada e, não obstante os esforços envidados nos últimos anos, o comércio ilegal de madeira persiste. A Ucrânia é também um país de origem, de trânsito e de destino do tráfico de seres humanos. O número de inquéritos penais concluídos relacionados com crimes

cometidos por grupos e organizações criminosas organizadas tem aumentado lentamente nos últimos anos, mas continua a ser relativamente baixo (2021 – 499 processos; 2020 – 377 processos; 2019 – 293 processos), particularmente os relacionados com alegações de tráfico de seres humanos (2021 – 45 processos; 2020 – 57 processos; 2019 – 10 processos).

De um modo geral, a reforma do quadro de aplicação das leis tem de ser prosseguida com base num plano estratégico global.

1.4. Direitos fundamentais

a) Quadro internacional

A Ucrânia ratificou os principais instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos e o seu quadro jurídico e institucional interno que regulamenta os **direitos fundamentais** segue, de modo geral, as normas europeias e internacionais. O país não ratificou a Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul).

b) Estrutura jurídica e institucional

O quadro jurídico e institucional que regula os direitos fundamentais está em vigor e a legislação segue, de forma geral, as normas europeias e internacionais, mas a aplicação deve ser melhorada. As instituições responsáveis pela proteção e cumprimento dos direitos humanos e pela aplicação das estratégias e planos de ação existentes continuam a ter uma capacidade limitada, o que, por vezes, impede a efetiva aplicação dos direitos humanos.

Em 2021, a Ucrânia adotou uma nova **Estratégia Nacional em matéria de Direitos Humanos 2021-2023** e um **plano de ação** conexo, de forma a intensificar os esforços de alinhamento das estruturas e dos procedimentos da sua administração pública com o quadro internacional.

A instituição do provedor de justiça — o Comissário para os Direitos Humanos do Parlamento Ucrainiano — é designada como a instituição nacional de direitos humanos e é acreditada com o estatuto «A» pela Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, uma vez que cumpre, em grande medida, os princípios de Paris.

c) Questões essenciais em matéria de direitos fundamentais

O país tem 501 acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos sob o processo de supervisão reforçada enquanto se aguarda a sua execução. A maior parte dos casos são recorrentes e estão relacionados com violações do direito a um recurso efetivo, à duração dos processos penais, a maus-tratos, incluindo más condições de detenção, à duração da prisão preventiva e ao direito à liberdade e à segurança.

Os cidadãos ucranianos gozam de **liberdade de expressão** e existe um espaço cívico público dinâmico. A **liberdade dos meios de comunicação social** também melhorou significativamente nos últimos anos, especialmente graças aos meios de comunicação social em linha. Os meios de comunicação social controlados pelos oligarcas têm uma influência desproporcionada, nomeadamente no segmento da televisão. A Ucrânia encontrou um bom equilíbrio global entre a preservação da liberdade dos meios de comunicação social e as medidas contra os ubíquos ataques de desinformação híbridos e de grandes dimensões da Rússia, que são multiplicados por alguns meios de comunicação social locais.

A Constituição ucraniana garante a proteção contra a **discriminação**, sendo que o Código Penal e várias leis penais contêm disposições autónomas em matéria de **crimes de ódio**. No entanto, a orientação sexual e a identidade de género não são reconhecidas como motivos

protegidos na legislação antidiscriminação. A legislação necessária para o alinhamento pelo acervo da UE é identificada na Estratégia Nacional em matéria de Direitos Humanos 2021-2023, mas continua por aplicar.

A Ucrânia está a dar passos graduais no âmbito do seu programa para a **igualdade de género**, registando uma maior representação política das mulheres (20,5 % dos deputados eleitos em 2019 são mulheres), embora a disparidade salarial entre homens e mulheres persista, sendo que as mulheres auferiam, em média, menos 23 % do que os homens em 2019. A Ucrânia não ratificou a Convenção de Istambul, continuando a violência baseada no género a constituir um problema. Há uma tolerância e aceitação crescentes das pessoas lésbicas, *gays*, bissexuais, transgénero, intersexuais e *queer* (**LGBTIQ**) na sociedade ucraniana e as autoridades policiais apoiam a proteção dos eventos LGBTIQ.

A Ucrânia tomou várias iniciativas jurídicas para reforçar os **direitos da criança** e ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, além de ter aderido aos três protocolos facultativos à convenção. Aprovou igualmente os compromissos de Paris com vista a proteger as crianças do recrutamento ou utilização ilegais por grupos armados. Ao mesmo tempo, a Ucrânia tem uma das taxas mais elevadas de institucionalização infantil do mundo (cerca de 1,5 % de todas as crianças), o que constitui um grande motivo de preocupação e deve ser resolvido com urgência. De igual modo, continua a não haver recursos suficientes para o apoio às pessoas com deficiência (cerca de 6 % da população) e é necessário aplicar um processo de desinstitucionalização de forma a efetuar a transição para os cuidados de proximidade das pessoas com deficiência.

Os direitos das pessoas pertencentes a **minorias** são constitucionalmente garantidos na Ucrânia. É necessário assegurar o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais no domínio da educação e da língua e a sua representação em órgãos eleitos em todos os níveis da vida pública, aplicando plenamente as recomendações da Comissão de Veneza do Conselho da Europa relativas ao direito em matéria de educação, aplicando as recomendações relativas ao direito em matéria de língua oficial do Estado e tendo em conta o último ciclo de acompanhamento da Convenção-Quadro para as Minorias Nacionais. Embora tenha tomado medidas para aplicar as recomendações da Comissão de Veneza, a Ucrânia ainda tem de concluir a sua reforma do quadro jurídico relativo às minorias nacionais e adotar mecanismos de aplicação eficazes.

As anteriores deficiências na investigação e ação penal contra **a tortura e os maus tratos** por parte dos agentes da autoridade estão a ser colmatadas com a criação do Departamento de Supervisão Processual dos Processos Penais por Tortura e Outras Violações Graves por parte das Autoridades Policiais, na Procuradoria-Geral, em outubro de 2019. O poder judicial na Ucrânia debate-se com a falta de pessoal, o que impede a conclusão dos julgamentos num prazo razoável e conduz à falta de vias de recurso eficazes para as vítimas de crimes graves. Além disso, o sistema penitenciário não dispõe de recursos suficientes e as condições nos locais de privação de liberdade são precárias.

2. CRITÉRIOS ECONÓMICOS

A presente avaliação é efetuada com base nos critérios de Copenhaga relativos à existência de uma economia de mercado em funcionamento, bem como à capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União⁵.

2.1. Economia de mercado em funcionamento

Em 2020, o PIB *per capita* na Ucrânia representou 29,8 % da média da UE. O Governo tem um historial satisfatório na execução de políticas macroeconómicas globalmente sólidas, no contexto de uma cooperação a médio prazo bem-sucedida com os parceiros internacionais e de uma considerável resiliência desde o início da guerra de agressão da Rússia (é de salientar que o Governo continuou a assegurar a estabilidade macroeconómica inclusivamente durante a guerra). No entanto, a evolução económica e política tem sido travada por uma execução de certa forma desigual das reformas estruturais, refletindo frequentemente a falta de consenso político e a interferência regular de interesses estabelecidos, que atrasaram as reformas destinadas, por exemplo, a melhorar o ambiente empresarial, reforçar a responsabilização das finanças públicas ou a legislação em matéria de ambiente e ação climática.

Com efeito, as autoridades ucranianas têm demonstrado um resolutivo empenho em adotar políticas macroeconómicas orientadas para a estabilidade desde a *Revolução de Maidan*. O Governo seguiu uma ambiciosa consolidação orçamental que reduziu em metade o défice público, passando para aproximadamente 2 % do PIB, em média, desde 2015, e conseguiu conter os efeitos negativos da recessão provocada pela COVID-19 nas finanças públicas. Apoiando-se num vigoroso crescimento do PIB nominal, a sustentabilidade da dívida pública melhorou significativamente, tendo o rácio da dívida diminuído mais de 30 pontos percentuais para um nível inferior a 50 % do PIB em 2021. O Banco Nacional da Ucrânia introduziu em 2016 e, subsequentemente, geriu com êxito o seu quadro de fixação de objetivos de inflação, preservando assim a estabilidade do regime de taxas de câmbio flexíveis e reforçando a confiança na moeda nacional. No entanto, o contexto de guerra suscita novos desafios em matéria de inflação, que, nos últimos cinco anos, diminuiu significativamente e se situou em 2,7 % em 2020, antes de atingir 9,4 % em 2021. Os níveis cronicamente baixos de investimento interno e estrangeiro são responsáveis pelo crescimento económico real bastante moderado (cerca de 3 % por ano) nos quatro anos anteriores à pandemia e pela subsequente disparidade persistente no nível de vida relativamente à UE.

A falta de investimento é essencialmente motivada pelas grandes deficiências persistentes a nível do ambiente empresarial. Em 2019, a Ucrânia ocupava o 85.º lugar no índice de competitividade global do Fórum Económico Mundial, principalmente devido à fragilidade das instituições, à elevada prevalência de posições dominantes no mercado e a uma política antimonopólio ineficaz. No entanto, a anulação de quase um quinto dos atos regulamentares em apreciação no período entre 2016 e 2020 conduziu a alguns progressos em matéria de desregulamentação. Apesar de uma carga regulamentar moderada e de não existirem obstáculos jurídicos significativos à entrada no mercado, a corrupção é generalizada, o que, em combinação com um sistema de justiça parcialmente reformado, resulta num baixo grau de execução coerciva dos contratos, desencorajando o empreendedorismo e as relações

⁵ Importa ter em conta que o elevado grau de incerteza relacionado com a guerra em curso e a evolução do seu impacto afetam a capacidade de previsão da presente avaliação, que se baseia, em grande medida, nos dados disponíveis (pré-guerra).

comerciais transfronteiras. Não obstante a grande incerteza nas estimativas e as melhorias registadas nos últimos anos, a parte da economia informal continua a ser significativa e pode representar um terço da atividade económica na Ucrânia.

A pegada do Estado ucraniano é considerável, com mais de 3 500 empresas públicas a nível da administração central, que representam um décimo da produção e cerca de 18 % do emprego, sendo as empresas estatais igualmente beneficiárias de auxílios estatais. A reforma da governação das empresas públicas tem progredido bem, com vista ao seu alinhamento pelas normas internacionais, a fim de assegurar uma gestão orientada para o lucro independente, profissional e transparente. Neste contexto, o Privatbank foi nacionalizado em 2016 em resultado de um caso de fraude em grande escala. No entanto, a rentabilidade média dos capitais próprios das empresas públicas manteve-se em 0,3 % em 2019⁶, em comparação com 8 % no setor privado. A privatização bastante bem-sucedida de pequenos ativos imobiliários e de produção, nomeadamente por meio de leilões eletrónicos, ainda tem de se tornar um catalisador de privatizações em grande escala.

A reforma regulamentar e de supervisão adotada após a crise bancária de 2014-2016 reforçou a estabilidade do setor financeiro, para a qual contribuiu uma redução considerável dos empréstimos não produtivos de 58 % em 2017 para 30 % em 2021 e a recapitalização dos bancos em níveis confortáveis. Os quatro bancos estatais dominam o setor bancário, possuindo uma quota de mercado de cerca de 50 % nos últimos cinco anos. No entanto, a intermediação financeira continua a ser baixa, tendo os empréstimos bancários ao setor privado representado apenas 19 % do PIB em 2021. Os mercados de capitais e a intermediação financeira não bancária encontram-se numa fase de desenvolvimento muito precoce e não oferecem opções de financiamento viáveis às empresas. Na sequência da guerra de agressão da Rússia, o Banco Nacional da Ucrânia tomou medidas adequadas para salvaguardar a liquidez dos bancos e a confiança no sistema.

Uma legislação herdada e por reformar, desprovida de flexibilidade, tem prejudicado o funcionamento do mercado de trabalho. Em 2021, aproximadamente três milhões de pessoas, ou seja, quase 20 % de todos os trabalhadores, estavam em situação de emprego informal. A taxa de desemprego manteve-se relativamente baixa, situando-se em cerca de 9 % nos últimos anos, e o ciclo económico não teve um impacto significativo na mesma. Desde 2014, a taxa de atividade económica, bastante superior à de alguns pares regionais, manteve-se relativamente inalterada em cerca de 62 % (56 % para as mulheres), no contexto de uma emigração de mão de obra significativa. Com efeito, de acordo com as estimativas de 2019, aproximadamente 2,5 milhões de ucranianos, ou seja, quase 15 % do emprego total, viviam e trabalhavam no estrangeiro. Esta emigração de mão de obra levou a fluxos consideráveis de remessas, que foram, de forma persistente, quase quatro vezes superiores aos fluxos de investimento direto estrangeiro.

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

O sistema educativo bem desenvolvido é responsável por uma taxa de alfabetização próxima de 100 % e uma média bastante satisfatória na avaliação do PISA de 2018, que classificou a Ucrânia na 40.^a posição entre 78 países. Não obstante a considerável despesa pública no setor (5,7 % do PIB em 2021) e um rácio de inscrição bruta no ensino superior de 80 %, os programas curriculares e a qualidade global poderiam ajustar-se melhor às necessidades do mercado de trabalho. As despesas em investigação e desenvolvimento, que se concentram

⁶ Excluindo a Naftogaz (a maior empresa estatal da Ucrânia, com um monopólio nacional no setor do petróleo e do gás), que é altamente rentável.

principalmente no setor público e têm diminuído nos últimos dez anos para um nível inferior a 0,5 % em 2020, continuaram a ser insuficientes para aumentar o valor do capital humano de forma sustentável.

Já antes dos danos significativos causados pela guerra russa de agressão, o estado das infraestruturas físicas na Ucrânia refletia um nível persistentemente baixo de acumulação geral de capital, apresentando um rácio de investimento médio de cerca de 17 % do PIB desde a *Revolução de Maidan*. A destruição causada pela guerra é considerável e ascende a centenas de milhares de milhões de euros. Após a guerra, será fundamental não só recuperar o que existia, mas também «reconstruir melhor», estabelecendo uma ligação nítida ao amplo programa de reformas na via europeia da Ucrânia, a fim de tornar possível a transição ecológica e digital da Ucrânia. A extensão rodoviária e a produção de eletricidade *per capita* representavam, respetivamente, 48 % e 57 % da média da UE em 2020. Estima-se que o nível de desgaste das redes de distribuição de eletricidade seja de aproximadamente 50 %. Apesar do crescimento notável do setor das TIC nos últimos anos, a maior parte das empresas utiliza apenas ferramentas e tecnologias digitais simples.

A estrutura da economia ucraniana pouco mudou desde 2014 e permaneceu concentrada em setores com baixo valor acrescentado, apresentando um nível moderado de diversificação. A percentagem da indústria transformadora no PIB diminuiu de 12,2 % em 2014 para 10,3 % em 2021. Em 2021, os outros três setores mais importantes eram o comércio (13,8 % do PIB), a agricultura (10,8 % do PIB) e a exploração mineira (6,7 % do PIB). Ao mesmo tempo, os setores do comércio, da agricultura e da indústria representavam quase 60 % do emprego, sugerindo assim uma menor produtividade do trabalho em relação aos outros setores da economia.

A abertura global da economia tem vindo a diminuir nos últimos anos, tendo o comércio externo de bens e serviços em percentagem do PIB diminuído quase um quarto desde 2015, passando para 82,6 % do PIB em 2021. No entanto, a integração económica com a UE continuou a progredir graças à aplicação do AA/ZCLAA. O âmbito das exportações ucranianas para a UE alargou-se desde 2015, inclusivamente em termos do número de empresas exportadoras (14 238 empresas exportadoras em 2021, ou seja, mais 22 % do que em 2015). A parte das exportações para a UE, constituída principalmente por produtos agrícolas, metais e minerais, aumentou de 28 % em 2015 para 36 % em 2021. A parte das importações provenientes da UE, que abrangia sobretudo máquinas, produtos químicos e minerais, também aumentou de 36 % em 2015 para 41 % em 2021. Enquanto membro da OMC desde 2008, a Ucrânia tem uma política comercial relativamente aberta.

3. CAPACIDADE PARA ASSUMIR AS OBRIGAÇÕES DECORRENTES DA ADESÃO

A capacidade de a Ucrânia 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 Ucrânia, que inclui uma **zona de comércio livre abrangente e aprofundado** (AA/ZCLAA), pertence a uma nova geração de acordos de associação entre a UE e os países parceiros. Vinte e um dos seus anexos/apêndices contêm

listas de elementos específicos do acervo, com um calendário pormenorizado de execução que varia entre dois e dez anos. O acordo abrange, por conseguinte, uma parte substancial do acervo da UE. O resolutivo empenho da Ucrânia na aplicação do AA/ZCLAA conduziu a uma cooperação bilateral reforçada e a uma integração económica gradual com a União Europeia numa vasta gama de setores. Tirou-se partido da natureza dinâmica do acordo por meio da atualização dos anexos, a fim de abranger igualmente acervos da UE mais recentes do que aquele que inicialmente constava do acordo. Os seguintes anexos foram recentemente atualizados: o anexo XXVII relativo à energia, o anexo XXI relativo a contratos públicos, o anexo V relativo a medidas sanitárias e fitossanitárias e o anexo XVII relativo a serviços em três setores: telecomunicações, serviços postais e de correio rápido e serviços de transporte marítimo internacional. Foi alcançado um acordo preliminar sobre o anexo XXXI relativo à ação climática, o anexo XV relativo à aproximação da legislação aduaneira, e o anexo XLIV relativo à cooperação financeira, com disposições antifraude.

Em 2020, a UE e a Ucrânia iniciaram a análise da consecução dos objetivos do acordo ao abrigo do artigo 481.º do AA, a fim de tirar pleno partido das potencialidades do AA/ZCLAA.

O Acordo de Associação UE-Ucrânia proporciona um quadro institucional abrangente para o diálogo bilateral e o acompanhamento do processo de aproximação gradual do acervo da UE e aplicação da legislação ucraniana. Tal abrange as reuniões anuais das cimeiras ao mais alto nível político, o Conselho de Associação, o Comité de Associação e o Comité de Associação na sua configuração Comércio, os subcomités específicos em cinco domínios, bem como os seis subcomités dedicados a grupos temáticos, que abrangem quase todos os capítulos do acervo da UE. As medidas tomadas pelo Governo ucraniano para aplicar o acordo confirmam igualmente a sua capacidade para aplicar o acervo pertinente da UE, incluindo o estabelecimento de um quadro de coordenação interinstitucional adequado. Em 2016, foi criado um cargo de vice-primeiro-ministro para a Integração Europeia e Euro-Atlântica, a que se juntou uma reforma do Gabinete do Governo para a Coordenação da Integração Europeia e Euro-Atlântica no Gabinete de Ministros. Em todos os ministérios, foram nomeados ministros adjuntos responsáveis pelas questões de integração europeia.

A aplicação do acervo da UE pela Ucrânia é documentada nos «relatórios sobre a aplicação do Acordo de Associação» da UE publicados anualmente desde 2016⁷. A Ucrânia também publica o seu próprio relatório.

Os Estados-Membros da UE estão estreitamente envolvidos na aplicação do AA/ZCLAA por meio do Conselho de Associação e do Comité de Associação. São adotadas posições comuns para o Conselho de Associação e é acordada uma ordem do dia anotada pormenorizada para o Comité de Associação. O Comité Parlamentar de Associação UE-Ucrânia inclui o Parlamento Europeu e o parlamento da Ucrânia na aplicação do acordo. A sociedade civil também acompanha a aplicação do acordo por meio da Plataforma da Sociedade Civil UE-Ucrânia.

Na sequência da adoção da metodologia de alargamento revista⁸ para efeitos da política de alargamento da UE, o acervo da UE está estruturado em seis grupos temáticos. O AA/ZCLAA abrange uma parte substancial destes grupos. A Ucrânia tem-se aproximado gradualmente do acervo da UE abrangido pelo AA/ZCLAA e apresenta resultados satisfatórios em termos de aplicação, embora os progressos sejam desiguais e os atrasos no cumprimento dos prazos ambiciosos estabelecidos no AA/ZCLAA tenham sido frequentes. Na pendência de uma

⁷ SWD(2020) 329 final.

⁸ COM(2020) 57 final.

análise completa de todos os capítulos a realizar numa fase posterior do processo, a análise fornece exemplos de capítulos nos grupos em que a Ucrânia obteve resultados particularmente positivos e destaca domínios em que a aproximação ao acervo foi limitada.

O grupo dos **princípios fundamentais** inclui os capítulos do acervo relativos ao *poder judicial e direitos fundamentais, à justiça, liberdade e segurança, aos contratos públicos, às estatísticas e ao controlo financeiro*. Este grupo tem sido avaliado principalmente ao abrigo das secções relativas aos critérios políticos e económicos.

O **grupo do mercado interno** inclui os capítulos do acervo da UE 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*. Registaram-se resultados particularmente positivos neste grupo, por exemplo, no domínio da *livre circulação de mercadorias*. A Ucrânia realizou bons progressos no alinhamento pelo acervo da UE em matéria de obstáculos técnicos ao comércio, com o objetivo de cumprir as normas da UE em matéria de segurança dos produtos. Tal permitiu iniciar os preparativos para um futuro acordo sobre a avaliação da conformidade e a aceitação (ACAA) em três setores cuja avaliação prévia está em curso.

O país obteve igualmente bons resultados no domínio da *concorrência*. A Ucrânia tem em vigor uma lei da concorrência, a qual contém um conjunto normalizado de regras comparáveis à maior parte da legislação anti-*trust* na UE. Além disso, nos últimos anos, a autoridade ucraniana de supervisão da concorrência melhorou significativamente as suas práticas de tratamento de processos, com o objetivo de se ajustar à legislação e às práticas da UE em matéria de concorrência. A atual lei relativa aos auxílios estatais constitui uma base para o controlo dos auxílios estatais, mas carece de um maior alinhamento.

Existem outros domínios neste grupo cuja aproximação ao acervo da UE continua a ser muito limitada, como é o caso, por exemplo, do domínio dos *direitos de propriedade intelectual (DPI)*. Em 2019 e 2020, foram adotadas novas leis relativas às marcas, desenhos e modelos, às patentes, aos indicadores geográficos e às medidas relativas aos DPI nas fronteiras. São necessários mais esforços, nomeadamente em matéria de aplicação e execução coerciva.

O grupo da **competitividade e crescimento inclusivo** inclui os capítulos do acervo da UE relativos à *sociedade da informação e meios de comunicação social, tributação, política económica e monetária, política social e emprego, política empresarial e industrial, ciência e investigação, educação e cultura e União Aduaneira*. Neste grupo, registaram-se resultados particularmente positivos, por exemplo, no domínio da *sociedade da informação e dos meios de comunicação social*, no âmbito do qual a Ucrânia efetuou uma reforma setorial aprofundada e uma aproximação ao acervo da UE em matéria de mercado único digital. A Ucrânia adotou legislação relativa às comunicações eletrónicas e ao regulador das telecomunicações e tem aplicado essa legislação desde o início de 2022. Está por concluir o alinhamento pela legislação da UE em matéria de meios de comunicação audiovisuais, em especial no que diz respeito à função da entidade reguladora dos meios de comunicação social, à transparência da propriedade dos meios de comunicação social e à igualdade de condições de mercado.

Registaram-se igualmente bons resultados no domínio *aduanheiro*. A Ucrânia adotou a legislação necessária para cumprir os requisitos e aderir às convenções relativas ao regime de

trânsito comum e à simplificação das formalidades no comércio de mercadorias, bem como para aplicar o programa relativo aos operadores económicos autorizados, desbloquear vantagens nos procedimentos de desalfandegamento e facilitar o comércio de mercadorias. As negociações para a atualização do anexo XV relacionadas com a aplicação da legislação do novo Código Aduaneiro da União foram concluídas com êxito. A associação da Ucrânia ao Horizonte Europa e ao Programa Euratom de Investigação e Formação é um instrumento bem-sucedido de integração com as práticas da UE no domínio da *investigação e inovação*.

Noutros domínios do grupo, a aproximação ao acervo continua a ser limitada. É o caso, por exemplo, do domínio da *política social e emprego*.

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*. Neste grupo, registaram-se resultados particularmente positivos no domínio da *energia* no que diz respeito ao quadro dos mercados da eletricidade e do gás, incluindo a separação e certificação dos operadores de redes de transporte de gás e eletricidade. A Ucrânia também procedeu a uma transformação estrutural da sua configuração dos mercados da eletricidade e do gás, com base nas regras da UE. A adesão da Ucrânia à Comunidade da Energia impulsionou o processo de aproximação da legislação. A legislação-quadro relativa à eficiência energética abrange partes substanciais do acervo da UE. O bom trabalho realizado neste domínio permitiu à Ucrânia efetuar a ligação da rede elétrica à da UE em março de 2022 e chegar a um acordo sobre o aumento gradual das exportações de eletricidade mediante o cumprimento de condições técnicas claras. A Ucrânia apresenta grandes potencialidades em matéria de produção de energias renováveis e de desenvolvimento de uma economia do hidrogénio limpo. Todas estas medidas ajudariam a reduzir a dependência energética em relação aos combustíveis fósseis russos, em conformidade com o plano REPowerEU, e a atenuar os problemas de liquidez no setor da energia. O grupo de trabalho de alto nível sobre o mercado da energia acelerará ainda mais as reformas necessárias, garantindo simultaneamente a segurança do aprovisionamento regional e abrindo caminho a um futuro comércio de eletricidade e hidrogénio renovável, bem como reconstruindo o sistema energético ao abrigo da iniciativa REPowerUkraine. Para este grupo, o diálogo estratégico de alto nível com a Ucrânia sobre o *Pacto Ecológico Europeu*⁹ e a transição ecológica ucraniana, lançado em 2021, comprovou o grande interesse e empenho do Governo ucraniano na agenda ecológica. Tal é necessário para possibilitar a transição ecológica do país e alcançar as suas novas metas climáticas, em consonância com os objetivos do Acordo de Paris. O diálogo demonstrou igualmente que é necessário envidar esforços consideráveis para assegurar o alinhamento legislativo, por exemplo, pelo acervo da UE em matéria de clima e ambiente, bem como para assegurar a existência das capacidades administrativas, financeiras e organizativas adequadas para o aplicar e fazer cumprir.

Noutros domínios do grupo, a aproximação ao acervo continua a ser limitada. É o caso, por exemplo, do domínio dos *transportes*, em que só aproximadamente um terço do acervo da UE pertinente foi aplicado. Só foram alcançados resultados significativos nalguns domínios fundamentais para a reforma do setor dos transportes, nomeadamente com a adoção de legislação relativa às vias navegáveis interiores e ao transporte multimodal. Desde 2018, o diálogo sobre os transportes contribui para aprofundar a conectividade e apoiar a aproximação. A aplicação do Acordo sobre o Espaço de Aviação Comum UE-Ucrânia, assinado em outubro de 2021, conduzirá à harmonização progressiva da legislação ucraniana com as regras e normas da UE no domínio da aviação.

⁹ COM(2019) 640 final.

O grupo sobre os **recursos, agricultura e coesão** inclui os capítulos do acervo da UE 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*. Registraram-se resultados particularmente positivos neste grupo, por exemplo, no domínio da segurança dos alimentos, política veterinária e fitossanitária. O setor sanitário e fitossanitário destaca-se como a área mais abrangente e complexa do AA/ZCLAA. A Ucrânia tem uma taxa particularmente elevada de alinhamento da legislação no domínio da segurança dos alimentos, da saúde animal e da fitossanidade. As responsabilidades decorrentes da legislação atualizada são claramente partilhadas entre os setores público e privado, de forma a garantir a colocação no mercado de produtos com uma segurança adequada, tanto a nível interno — aumentando assim a confiança dos consumidores ucranianos nos produtos ucranianos — como a nível das exportações, incluindo para a UE. A Ucrânia trabalha em estreita cooperação com as organizações regionais de gestão das *pescas* no sentido de alinhar a sua legislação pertinente pelo acervo da UE e pelas normas internacionais. O país começou a aplicar alguns mecanismos fundamentais para a *política regional*.

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

O grupo **relações externas** inclui as *relações externas e a política externa, de segurança e de defesa*. De um modo geral, a Ucrânia tem um bom historial de alinhamento com as posições da *política externa e de segurança comum* da UE. A taxa de alinhamento com as declarações pertinentes do alto representante em nome da UE e com as decisões do Conselho foi de 79 % em 2021 (2020: 81 %; 2019: 63 %; 2018: 46 %; 2017: 80 %). A Ucrânia contribuiu ativamente para a EUNAVFOR ATALANTA entre novembro de 2010 e novembro de 2011 (disponibilização de um oficial da Marinha) e entre janeiro e fevereiro de 2014 (disponibilização de uma fragata). A Ucrânia também contribuiu para os agrupamentos táticos da UE em várias ocasiões entre 2011 e 2020 e preparava-se para participar na missão EUFOR Althea, o que não veio a ser possível devido à agressão russa. É possível reforçar ainda mais a cooperação no domínio da política comum de segurança e defesa (PCSD) e alcançar uma maior convergência com a política externa e de segurança comum (PESC), incluindo nas posições da UE. A Ucrânia ainda não cumpriu o seu compromisso, nos termos do artigo 8.º do acordo de associação, de ratificar o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A Ucrânia é uma democracia semipresidencial vital, com eleições competitivas a nível nacional e local, assente num abrangente quadro constitucional, legislativo e institucional que corresponde, de modo geral, às normas europeias e internacionais. O quadro jurídico para uma administração pública moderna está em vigor, mas ainda não foi plenamente aplicado. A Ucrânia realizou com êxito uma reforma de descentralização, incluindo a descentralização orçamental. A independência judicial foi reforçada e foram criados organismos independentes de luta contra a corrupção, incluindo um Tribunal Superior de Luta contra a Corrupção funcional. A independência de todas as instituições de luta contra a corrupção continua a ser crucial. É necessário reforçar a responsabilização e a eficiência do poder judicial e colmatar as lacunas no funcionamento das instituições responsáveis pela aplicação da lei, em especial na luta contra a corrupção, que continua a ser um importante desafio em todo o país. O quadro jurídico e institucional que garante o respeito dos direitos fundamentais está em vigor e é

respeitado de modo geral, mas a sua aplicação deve ser melhorada. Uma das características distintivas da democracia ucraniana é a existência de uma sociedade civil ativa e capacitada. A resiliência das instituições ucranianas tem sido patente desde a invasão russa, continuando o Governo a funcionar a todos os níveis. De um modo geral, no que respeita aos **critérios políticos**, a Ucrânia encontra-se numa posição bastante avançada para alcançar a estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias.

No que diz respeito aos **critérios económicos**, a Ucrânia manteve os seus sólidos resultados macroeconómicos, evidenciando uma resiliência notável ao garantir a estabilidade macroeconómica e financeira inclusivamente após a invasão da Rússia em fevereiro de 2022. Tal reflete não só uma sólida determinação política, mas também a existência de instituições relativamente funcionais. Ao mesmo tempo, é necessário prosseguir as reformas estruturais ambiciosas destinadas a eliminar a corrupção, reduzir a pegada do Estado e a influência persistente dos oligarcas, reforçar os direitos de propriedade privada e aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho, a fim de melhorar o funcionamento da sua economia de mercado. A capacidade do país para responder à pressão da concorrência dentro da UE dependerá fundamentalmente da forma como os investimentos pós-guerra na Ucrânia serão concebidos e sequenciados para modernizar o seu capital físico, melhorar os resultados da educação e estimular a inovação.

No que diz respeito à **capacidade para cumprir as obrigações decorrentes da adesão**, a Ucrânia tem-se empenhado, desde 2016, na aplicação do Acordo de Associação UE-Ucrânia, que prevê uma zona de comércio livre abrangente e aprofundado (AA/ZCLAA). Estes acordos já abrangem uma percentagem sem precedentes do acervo da UE. A Ucrânia tem vindo a aproximar-se gradualmente de elementos substanciais do acervo da UE em muitos capítulos. De um modo geral, o país tem um historial satisfatório em termos de aplicação, apesar de alguns setores estarem mais avançados do que outros.

A Ucrânia é um Estado europeu que demonstrou amplamente a sua adesão aos valores em que se funda a União Europeia. Por conseguinte, a Comissão recomenda ao Conselho que dê à Ucrânia **a perspectiva de se tornar membro** da União Europeia.

A Ucrânia deu provas da resiliência das suas instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias.

Por conseguinte, a Comissão recomenda que seja concedido à Ucrânia o **estatuto de país candidato**, no pressuposto de que sejam tomadas as seguintes medidas:

- adotar e aplicar legislação relativa a um processo de seleção de juizes do Tribunal Constitucional da Ucrânia, incluindo um processo de pré-seleção baseado na avaliação da sua integridade e das suas competências profissionais, em conformidade com as recomendações da Comissão de Veneza,
- finalizar a verificação da integridade dos candidatos a membros do Conselho Superior da Justiça por parte do Conselho de Ética e a seleção do candidato com vista à criação do Alto Comissariado para as Qualificações dos Juizes da Ucrânia,

- continuar a reforçar a luta contra a corrupção, em especial a alto nível, por meio de investigações proativas e eficientes e de um historial credível de ações penais e condenações; concluir a nomeação de um novo chefe da Procuradoria Especializada de Luta contra a Corrupção mediante a certificação do vencedor do concurso, e lançar e concluir o processo de seleção e nomeação de um novo diretor do Gabinete Nacional Anticorrupção da Ucrânia;
- assegurar que a legislação em matéria de luta contra o branqueamento de capitais está em conformidade com as normas do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), adotar um plano estratégico global para a reforma da totalidade do setor policial como parte do ambiente de segurança da Ucrânia,
- aplicar a lei antioligarcas para limitar a influência excessiva dos oligarcas na vida económica, política e pública, o que deve ser feito de forma juridicamente sólida, tendo em conta o futuro parecer da Comissão de Veneza sobre a legislação pertinente,
- combater a influência de interesses estabelecidos por meio da adoção de uma lei relativa aos meios de comunicação social que concilie a legislação da Ucrânia com a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual da UE e confira poderes à entidade reguladora independente dos meios de comunicação social,
- concluir a reforma do quadro jurídico para as minorias nacionais atualmente em processo de preparação, segundo as recomendações da Comissão de Veneza, e adotar mecanismos de aplicação imediata e eficaz.

A Comissão acompanhará os progressos da Ucrânia no cumprimento destas medidas e apresentará um relatório sobre as mesmas, juntamente com uma **avaliação pormenorizada** do país, 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.