



ევროკავშირი დეტალებში

www.euawareness.org

#KnowledgeAgainstManipulation

„ევროკავშირი დეტალებში“ #16

გიორგი რობაქიძე

უფრო ფართო კავშირისთვის მზადება: როგორ აპირებს
ევროკავშირი, გაფართოება წარმატებული გახადოს

სიღრმისეული ანალიზი არაექსპერტებისთვის

გამოთქმული მოსაზრებები და დასკვნები ეკუთვნის ავტორს და შეიძლება არ ასახავდეს ევროკავშირის
ცნობიერების ამაღლების ცენტრის პოზიციას.

ოქტომბერი 2026

© [2026] ევროკავშირის ცნობიერების ამაღლების ცენტრი. ყველა უფლება დაცულია.

შესავალი

გაფართოების შესახებ ყველა დისკუსია, ადრე თუ გვიან, ერთსა და იმავე კითხვამდე მიდის: შეუძლია თუ არა ევროკავშირის ახალი წევრების მიღება ისე, რომ თავად არ დასუსტდეს? ორი ათწლეულის განმავლობაში ხდებოდა ამ კითხვაზე პასუხის გადადება. ერთი მხრივ კანდიდატ ქვეყნებს რეფორმების გატარებას სთხოვდნენ, თუმცა თავად ევროკავშირის იგივე იშვიათად თუ მოეთხოვებოდა. 2026 წლის 6 ოქტომბერს ევროპულმა კომისიამ ამ კითხვის მეორე ნაწილზე საკუთარი პასუხი გამოაქვეყნა კომუნიკაციაში სათაურით [„უფრო ფართო კავშირისთვის მზადება“](#).

დოკუმენტის არასწორად აღქმა ადვილია. მისი სათაური მასშტაბურ ჩანაფიქრს გვპირდება და ზოგიერთი მკითხველი — როგორც ბრიუსელში, ისე კანდიდატ ქვეყნებში — გეოპოლიტიკურ მანიფესტს ელოდა. დოკუმენტი სულაც არ არის ასეთი. ეს მზადყოფნის შეფასების დოკუმენტია: ტექნიკური ანალიზი იმისა, შეუძლიათ თუ არა ევროკავშირის წესებს, ინსტიტუტებსა და ბიუჯეტს წევრების გაზრდილ რაოდენობასთან გამკლავება და რა უნდა შეიცვალოს, რომ ეს შესაძლებელი გახდეს. თუ ამ დოკუმენტს ევროპის მსოფლიო როლის სტრატეგიად შევაფასებთ, იმედგაცრუებული დავრჩებით. მაგრამ, თუ მას შევაფასებთ იმად, რაც სინამდვილეშია, აღმოჩნდება, რომ იგი გაფართოების შესახებ ბოლო წლების ერთ-ერთ ყველაზე კონკრეტულ და შედეგზე ორიენტირებულ წინადადებებს შეიცავს. „ევროკავშირი დეტალებში“ სერიის ეს სტატია განმარტავს, რატომ დაწერა კომისიამ ეს დოკუმენტი, რას გვთავაზობს იგი და სად არის რეალურად მისი ძლიერი და სუსტი მხარეები.

ნაწილი I — რატომ მოამზადა კომისიამ ეს დოკუმენტი

1. გრანადის დეკლარაციიდან პოლიტიკის მიმოხილვებამდე

კომუნიკაცია 2023 წელს დაწყებული პროცესის დასკვნითი ეტაპია. 2023 წლის სექტემბერში, „კავშირის მდგომარეობის“ შესახებ ყოველწლიურ მიმართვაში, ევროკომისიის პრეზიდენტმა ურსულა ფონ დერ ლაიენმა კავშირის მოუწოდა, გაფართოების ქვეყნების მსგავსი შემართება გამოეჩინა, და გაფართოებამდელი პოლიტიკის მიმოხილვის მომზადება გამოაცხადა. ერთი თვის შემდეგ ევროკავშირის ლიდერებმა გრანადის დეკლარაცია მიიღეს, რომელმაც მარტივი პრინციპი ჩამოაყალიბა: კანდიდატებმა რეფორმები უნდა გაატარონ, კავშირმა კი პარალელურად საკუთარი შიდა მზადება უნდა დაიწყოს.

2024 წლის მარტში კომისიამ ეს პრინციპი სამოქმედო პროგრამად აქცია, რომელიც ოთხ სფეროს მოიცავდა: ღირებულებებს, პოლიტიკას, ბიუჯეტსა და მმართველობას. 2024 წლის ივნისში ევროპულმა საბჭომ შიდა რეფორმების საგზაო რუკა მიიღო და კომისიას ამ ოთხ სფეროში სიღრმისეული მიმოხილვის მომზადება სთხოვა. 2026 წლის ოქტომბრის კომუნიკაცია სწორედ ამ მანდატს პასუხობს და ევროპარლამენტის 2023 და 2025 წლების რეზოლუციებს ეყრდნობა. დეტალური დარგობრივი ანალიზი წარმოდგენილი იყო დანართების სახით — კომისიის სამსახურების სამუშაო დოკუმენტში (Staff Working Document).

ამ წარმომავლობას მნიშვნელობა აქვს, რადგან ის დოკუმენტის ხასიათს ხსნის. ეს არის პასუხი წევრი სახელმწიფოების კონკრეტულ მოთხოვნაზე და არა დამოუკიდებელი ხედვა. კომისიას ჰკითხეს, მზად არის თუ არა კავშირი გაფართოებისთვის, და მან სწორედ ამ კითხვას უპასუხა.

2. გაფართოება — გეოპოლიტიკური აუცილებლობა

მიუხედავად ამისა, დოკუმენტის შესავალი ნაწილი მკაფიო პოლიტიკურ განცხადებას აკეთებს: „რუსეთის აგრესიულმა ომმა უკრაინის წინააღმდეგ და ევროპის უსაფრთხოებისთვის არსებულმა უფრო ფართო საფრთხეებმა გაფართოება გეოპოლიტიკურ აუცილებლობად აქცია“. გაფართოება წარმოდგენილია, როგორც მშვიდობაში, უსაფრთხოებასა და კეთილდღეობაში ჩადებული გრძელვადიანი ინვესტიცია, რომელიც კავშირის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ წონას ზრდის. დოკუმენტის გამოქვეყნების დღეს ფონ დერ ლაიენმა ეს კიდევ უფრო მკაფიოდ თქვა: „ჩვენი კავშირის გაფართოება გეოპოლიტიკური აუცილებლობაა. დღეს ჩვენ საფუძველს ვქმნით იმისთვის, რომ უფრო დიდი კავშირი, ამავე დროს, უფრო ძლიერი იყოს“.¹

დოკუმენტის დანარჩენ ნაწილს ორი პრინციპი განსაზღვრავს. პირველი: გაწვევრიანება კვლავ მკაცრად დამსახურებაზეა დაფუძნებული — თითოეული ქვეყანა საკუთარი რეფორმების შესაბამისად მიიწევა წინ. მეორე: გრანადის „ორი პარალელური გზის“ ლოგიკა — კანდიდატები რეფორმებს ატარებენ, კავშირი კი ამავე დროს საკუთარ თავს ამზადებს გაფართოებისთვის. აქედან გამომდინარეობს მიმოხილვის მთავარი გზავნილიც. კომისიის შეფასებით, კავშირს შეუძლია წევრების გაზრდილი რაოდენობის მიღება არსებული ხელშეკრულებების ფარგლებში, მიზნობრივი ადაპტაციის განხორციელების გზით. ევროკავშირის ხელშეკრულებების ცვლილებას კომისია მხოლოდ აუცილებელი „საჭიროების შემთხვევაში“ უჭერს მხარს, მაგრამ მას გაფართოების წინაპირობად არ მიიჩნევს.

სწორედ ეს არჩევანი განსაზღვრავს ყველაფერს. ის ხდის არსებულ წინადადებას რეალისტურს მაგრამ, ამავე დროს, ადგენს მათ საზღვრებსაც.

ნაწილი II — რას გვთავაზობს კომისია

3. მმართველობა: უფრო სწრაფი გადაწყვეტილებები ევროკავშირის ხელშეკრულებების შეცვლის გარეშე

გაფართოებასთან დაკავშირებით ყველაზე მდგრადი პრობლემა ევროკავშირის ფუნქციონირების პარალიზების შიშია. გავრცელებული არგუმენტების თანახმად, ოცდაათი ან მეტი წევრისაგან შემდგარი კავშირი ვერ იფუნქციონირებს, თუ ერთ მთავრობას გადაწყვეტილებების დაბლოკვა შეეძლება. ამ საკითხზე ევროკომისიის პასუხი უკვე არსებული ინსტრუმენტების სრულად გამოყენებაა.

პირველი ინსტრუმენტი „პასერელის“ დებულებაა (passerelle clause), რომელიც ევროპულ საბჭოს ან ევროკავშირის საბჭოს უფლებას აძლევს, კონკრეტულ სფეროში ერთსულოვნება კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრით ჩაანაცვლოს. კომისია ამის მიღწევას შეეცდება შემდეგ სფეროებში: სანქციები, ადამიანის უფლებები, საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სამოქალაქო მისიები, საგადასახადო თაღლითობა და გადასახადებისთვის თავის არიდება, ფისკალური ზომები ენერგეტიკის პოლიტიკაში და სოციალური დაცვა. კომისია ასევე მიუთითებს ხელშეკრულებებში უკვე არსებულ მოქნილ შესაძლებლობებზე კერძოდ, საგარეო პოლიტიკაში კონსტრუქციულ თავშეკავებასა და ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტზე, რომელიც საგარეო პოლიტიკის ზოგიერთ გადაწყვეტილებაზე კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრას უშვებს. მერყევი დედაქალაქების დასამშვიდებლად

კომისია უთითებს უკვე არსებულ დამცავ მექანიზმებს, როგორიცაა „სასწრაფო მუხრუჭი“ (emergency brake) და იოანინის მექანიზმი.

ყველაზე მნიშვნელოვანი წინადადება თავად გაწევრიანების პროცესს ეხება. დღეს ევროკავშირის საბჭო ერთსულოვნებით იღებს გადაწყვეტილებას არა მხოლოდ ახალი წევრის მიღებაზე, არამედ ყველა შუალედურ ეტაპზეც, მაგალითად, მოლაპარაკებების კლასტერის გახსნაზე. კომისია გვთავაზობს, შუალედური გადაწყვეტილებები კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღებოდეს, ხოლო გაწევრიანების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებისთვის ერთსულოვნება შენარჩუნდეს. პრაქტიკაში ეს ცალკეულ მთავრობას აღარ მისცემს საშუალებას, კანდიდატი ქვეყანა წლების განმავლობაში მძევლად აქციოს გაწევრიანებასთან დაუკავშირებელი დავის გამო.

კომისიას ასევე სურს **გამდიერებული თანამშრომლობის** უფრო ფართოდ გამოყენება. ეს მექანიზმი სულ მცირე ცხრა წევრ სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს, ერთად იმოქმედონ მაშინ, როდესაც მთელი კავშირი ამას ვერ ახერხებს. კომისია ორ წარმატებულ მაგალითს ასახელებს: ევროპულ პროკურატურას (European Public Prosecutor's Office) და უკრაინის მხარდაჭერის სესხს 2026–2027 წლებისთვის. დაბოლოს, კომისია ინსტიტუტების ზომის საკითხსაც ეხება. ევროპარლამენტის წევრთა რაოდენობა 750-ითა და პრეზიდენტით შემოიფარგლება, ამიტომ მანდატების გადანაწილება გახდება საჭირო. ხელშეკრულებები უფრო მცირე შემადგენლობის კომისიას უშვებს, თუმცა ევროპულმა საბჭომ აქამდე შეინარჩუნა პრინციპი „ერთი კომისარი თითო წევრ სახელმწიფოზე“. ეს გადაწყვეტილება გადასახედი იქნება, როდესაც კავშირის წევრთა რაოდენობა ოცდაათს მიაღწევს.

აქ მოქმედი პრინციპი პრაგმატულია: შეიცვალოს ის, თუ როგორ იღებს კავშირი გადაწყვეტილებებს, ხელშეკრულებების ხელახლა გახსნის გარეშე. სისუსტეც ასევე აშკარაა. თავად „პასერელის“ დებულების ამოქმედება ერთსულოვნებას მოითხოვს, ამიტომ რეფორმა სწორედ იმ ვეტოზეა დამოკიდებული, რომლის შეზღუდვასაც ისახავს მიზნად.

4. ღირებულებები და კანონის უზენაესობა

მეორე სფერო ეხება საკითხს, რომელიც 2010 წლიდან სულ უფრო მწვავედ დგას: რა ხდება, თუ ქვეყანა წევრობის კრიტერიუმებს აკმაყოფილებს, უერთდება კავშირს, შემდეგ კი რეფორმებს უკან აბრუნებს? კომისიის პასუხით, მონიტორინგი უნდა იყოს „უწყვეტი, რომელიც გაწევრიანების შემდეგაც გრძელდება“.

გაწევრიანებამდე **ფუნდამენტური საკითხების კლასტერი** — კანონის უზენაესობა, დემოკრატიული ინსტიტუტები, საჯარო ადმინისტრირება და ეკონომიკური კრიტერიუმები — პირველი იხსნება, ბოლოს იხურება და მოლაპარაკებების ტემპს განსაზღვრავს. ალბანეთი, მონტენეგრო, ჩრდილოეთ მაკედონია და სერბეთი წევრ სახელმწიფოებთან ერთად უკვე მონაწილეობენ ევროკავშირის ყოველწლიურ **კანონის უზენაესობის ანგარიშში**. სხვა კანდიდატები მასში ჩაერთვებიან, „როგორც კი მზად იქნებიან“. მომავალ წევრებს ევროპული პროკურატურის საქმიანობაში მონაწილეობა წევრობის პირველივე დღიდან უნდა შეეძლოთ.

გაწევრიანების შემდეგ მოქმედებს კანონის უზენაესობის დაცვის ინსტრუმენტების სრული ნაკრები: კანონის უზენაესობის ანგარიში, დარღვევის პროცედურები (infringement proceedings), საბიუჯეტო პირობითობა და **ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლი**. აქ კომისია უჩვეულოდ გულწრფელია. ის აღიარებს, რომ მე-7 მუხლის მაღალი ზღვრები — რისკის არსებობის დასადგენად ხმების ოთხი მეხუთედის უმრავლესობა, ხოლო დარღვევის

დასადგენად ერთსულოვნება — და ვადების არარსებობა „დროულ მოქმედებას აფერხებს“. კომისია გვთავაზობს, ინსტიტუციათაშორისი შეთანხმებების გზით უფრო მკაფიო ვადების დაწესების შესაძლებლობა შეისწავლოს.

ეს ნაწილი გაფართოებას დემოკრატიულ მედეგობასაც უკავშირებს. გაფართოების ქვეყნები ჩართულნი არიან **ევროპის დემოკრატიის ფარსა** და დემოკრატიული მედეგობის ევროპულ ცენტრში, რომელთა საქმიანობა მოიცავს არჩევნების კეთილსინდისიერებას, უცხოურ ინფორმაციულ მანიპულაციასა და ჩარევას, მედიის თავისუფლებასა და სამოქალაქო სივრცეს. ძირითადი პრინციპი ასეთია: კანდიდატი ქვეყნების მოწყვლადობა კავშირის მოწყვლადობად იქცევა — გაწევრიანებამდე გაცილებით ადრე.

5. პოლიტიკები და ბიუჯეტი

პოლიტიკის მიმოხილვა აჩვენებს, რომ გაფართოებას მასშტაბის ზრდა მოაქვს — უფრო დიდი ერთიანი ბაზარი, კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ნედლეულის ხელმისაწვდომობა, უფრო დიდი სამრეწველო და თავდაცვითი შესაძლებლობები — თუმცა, ამასთანავე, დაკავშირებულია ხარჯებთან და უთანასწორობასთანაც. ყურადღებას ორი საკითხი იმსახურებს.

პირველი უკრაინაა. კომუნიკაციაში ნათქვამია, რომ უკრაინის სოფლის მეურნეობის „მასშტაბი, სტრუქტურა და პროდუქტიულობის ძალიან მაღალი დონე“ მოითხოვს „მიზნობრივ მექანიზმებს, რომლებიც მნიშვნელოვნად შეზღუდვას ფინანსურ მხარდაჭერასა და ბაზარზე წვდომას მგრძნობიარე სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციისთვის“. ეს ამ დოკუმენტში ყველაზე აშკარა აღიარებაა იმისა, რომ სრულფასოვანი და თანაბარი წევრობა ზოგიერთ სექტორში შესაძლოა დიდი ხნით გადავადდეს. ასევე გათვალისწინებულია მუშახელის თავისუფალი გადაადგილების გარდამავალი შეზღუდვები, „როგორც გაფართოების წინა ტალღების დროს“.

მეორე საკითხი ფინანსებია. კომისია 2028–2034 წლების **მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩოს** (Multiannual Financial Framework - MFF) შესახებ თავის წინადადებას გაფართოების საბიუჯეტო საკითხებზე მთავარ პასუხად წარმოადგენს. გაწევრიანებამდელი დახმარება ახალ „**გლობალური ევროპის**“ (Global Europe) ინსტრუმენტში გადავა და რეფორმებს დაუკავშირდება ობიექტურ მიზნებზე დაფუძნებული გეგმების მეშვეობით, ისევე როგორც ეს უკვე ხდება უკრაინის დახმარების მექანიზმის (Ukraine Facility) და დასავლეთ ბალკანეთისა და მოლდოვისთვის შემუშავებული ზრდის გეგმების შემთხვევაში. ეს მეთოდი ერთხელ უკვე გამოიცადა: 2026 წლის 30 ივნისს კომისიამ მონტენეგროსთვის ფინანსური პაკეტი წარადგინა, რომელშიც განსაზღვრულია, როგორ გადავა ქვეყანა გაწევრიანების მომენტში გაწევრიანებამდელი დაფინანსებიდან ევროკავშირის შიდა ბიუჯეტზე.

ეს მიდგომა ფრთხილი და ეტაპობრივია. თუმცა, კონკრეტული ციფრები მასში მწირია. კომუნიკაცია ძირითად საბიუჯეტო საკითხებს მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩოს შესახებ მოლაპარაკებებს უტოვებს, რომლებიც ჯერ არ დასრულებულა.

6. ეტაპობრივი ინტეგრაცია: სარგებელი წევრობამდე

ეტაპობრივი ინტეგრაცია, შესაძლოა, დოკუმენტის ყველაზე პრაქტიკული იდეაა. კანდიდატები, რომლებიც შესაბამის პირობებს დააკმაყოფილებენ, ევროკავშირის ცალკეულ ინსტრუმენტებსა და პოლიტიკაში უფრო ადრე ჩაერთვებიან. ამით მოქალაქეები და ბიზნესი სარგებელს

გაწევრიანებამდე იგრძნობს, ადმინისტრაციები კი ევროკავშირის წესების გამოყენებას ისწავლიან.

ეს მექანიზმი ნაწილობრივ უკვე ხორციელდება. ალბანეთი, მოლდოვა, მონტენეგრო, ჩრდილოეთ მაკედონია და სერბეთი ევროში ერთიანი გადახდების სივრცის (Single Euro Payments Area - SEPA) სქემებს შეუერთდნენ. უკრაინა და მოლდოვა 2026 წლის 1 იანვარს „როუმინგი როგორც სახლში“ (Roam Like at Home) სივრცეს შეუერთდნენ, ხოლო 2026 წლის ივნისში საბჭომ ევროკომისიას მისი დასავლეთ ბალკანეთზე გავრცელების შესახებ მოლაპარაკებების დაწყების უფლებამოსილება მისცა. კომისიას ახლა უფრო შორს წასვლა სურს. მისი მიზანია: ერთიან ბაზარსა და ისეთ სტრატეგიულ სექტორებზე უფრო ღრმა წვდომა, როგორიცაა ნახევარგამტარები და ხელოვნური ინტელექტი; ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის ტრანსევროპულ ქსელებში ეტაპობრივი მონაწილეობა; თავდაცვის მრეწველობისა და სამხედრო მობილობის სფეროში უფრო მჭიდრო თანამშრომლობა. კანდიდატები ასევე დამკვირვებლის სტატუსს მიიღებენ ევროკავშირის სააგენტოებსა და ექსპერტთა ჯგუფებში, ხოლო მოლაპარაკებების დასრულების შემდეგ — საბჭოსა და კომისიის საქმიანობაშიც, ოღონდ ხმის მიცემის უფლების გარეშე.

კომისია თითოეულ პარტნიორთან ეტაპობრივი ინტეგრაციის ყოველწლიურ დიალოგს გამართავს. მთელ ამ ნაწილს ორი პირობა გასდევს: საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან სრული თანხვედრა, სანქციების ჩათვლით, და შექცევადობა. წვდომა „უნდა შეჩერდეს ან გაუქმდეს, როდესაც ამის საფუძველი არსებობს“. ეტაპობრივი ინტეგრაცია ჯილდოა, ჯილდოს ჩამორთმევა კი შესაძლებელია.

7. დამცავი დებულებები გაწევრიანების მომავალ ხელშეკრულებებში

წინადადებების ბოლო ჯგუფმა ყველაზე მეტი ყურადღება მიიპყრო. გაწევრიანების მომავალი ხელშეკრულებები უფრო მკაცრ დამცავ მექანიზმებს მოიცავს, რომლებიც გაწევრიანების შემდეგ დემოკრატიული თუ სხვა სახის უკუსვლის წინააღმდეგ იქნება მიმართული.

სამი ტრადიციული დამცავი დებულება — ეკონომიკური, შიდა ბაზრისა და მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების სფეროში — შენარჩუნდება, თუმცა მათი ამოქმედების ვადა, რომელიც აქამდე გაწევრიანებიდან სამ წელს შეადგენდა, „მნიშვნელოვნად“ გახანგრძლივდება. მონიტორინგის ზოგადი დებულება მოიცავს პერიოდს ხელშეკრულების ხელმოწერიდან გაწევრიანებამდე. **გადავადების დებულება** კი, როგორც უკიდურესი ზომა, თავად გაწევრიანების გადადების საშუალებას მისცემს, თუ ქვეყანაში წევრობის პირველ დღემდე უკუსვლა დაფიქსირდება. გადავადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების წესი „ჯერ კიდევ დასაზუსტებელია“.

ყველაზე შორსმომავალი სიახლე **ინსტიტუციური დამცავი დებულებაა**. გაწევრიანებიდან თხუთმეტი წლის განმავლობაში ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლით განსაზღვრული ღირებულებების ან კეთილსინდისიერი თანამშრომლობის პრინციპის სერიოზული დარღვევა შეიძლება ისეთი ზომების საფუძველი გახდეს, რომლებიც განსაკუთრებით მძიმე შემთხვევებში საბჭოში ხმის მიცემის უფლების შეჩერებასაც კი მოიცავს. ზომები „მიღებულად ჩაითვლება“, თუ საბჭო მათ კვალიფიციური უმრავლესობით არ უარყოფს. ეს შებრუნებული ლოგიკაა, რომელიც სანქციების დაწესებას გაცილებით აადვილებს, ვიდრე ეს მე-7 მუხლით არის შესაძლებელი.

კიდევ ორი წინადადება პოლიტიკურად მგრძნობიარეა. ახალი წევრები შეზღუდული ვადით იკისრებენ ვალდებულებას, ორმხრივი დავების გამო არ დაუპირისპირდნენ მომავალ გაფართოებასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს. გარდა ამისა, შენგენის წესების სრულად ამოქმედება კანონის უზენაესობასთან დაკავშირებულ მკაფიო პირობებზე იქნება დამოკიდებული. კომისია ამ მიდგომას პირველად მონტენეგროს მიმართ გამოიყენებს.

კომისია მოსალოდნელ წინააღმდეგობას წინასწარ ითვალისწინებს. თხუთმეტწლიანი სპეციალური დამცავი მექანიზმები, ხმის მიცემის უფლების შეჩერების სანქცია, რომლის ამოქმედებაც უფრო ადვილია, ვიდრე არსებული წევრების მიმართ მოქმედი ნებისმიერი მექანიზმისა, და გაფართოების საკითხზე ვეტოს არგამოყენების ვალდებულება ადვილად შეიძლება აღქმულ იქნეს წევრობის გამოსაცდელ ფორმად. გაფართოების საკითხებში ევროკომისარი მარტა კოსი (Marta Kos) ამ ინტერპრეტაციას უარყოფს: „ჩვენ არ გვინდა ორსაფეხურიანი წევრობა. საქმე ჩვენი თავის დაცვას ეხება — ეს სადაზღვევო პოლისია“. ² სამართლებრივი საკითხის უგულებელყოფა უფრო რთულია. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი კავშირს ავალდებულებს, პატივი სცეს წევრი სახელმწიფოების თანასწორობას. გაწევრიანების არც ერთ წინა ხელშეკრულებას ახალი წევრის ხმის მიცემის უფლება ასე დიდი ხნით ცალკე და უფრო მარტივ პროცედურაზე არ დაუკავშირებია. ღიად რჩება კითხვა, გაუძლებს თუ არა ასეთი დებულება ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ გადამოწმებას.

ამ ნაწილის საფუძველში დევს ყველაზე მკაფიო გაკვეთილი, რომელიც კავშირმა ბოლო თხუთმეტი წლის გამოცდილებიდან გამოიტანა: ღირებულებების დაცვა გაწევრიანებამდე უფრო ადვილია, ვიდრე მათი აღდგენა გაწევრიანების შემდეგ.

ნაწილი III — შეფასება და შედეგები

8. ძლიერი მხარეები: რა გამოუვიდა დოკუმენტს

კომუნიკაციის მთავარი ძლიერი მხარე ის არის, რომ იგი გაფართოების შეფერხების რეალურ მიზეზს ეხმაურება. წევრი სახელმწიფოების დედაქალაქებში წინააღმდეგობა იშვიათად გეოპოლიტიკური ეჭვებიდან მომდინარეობს. მისი წყარო დისფუნქციის „იმპორტის“ შიშია — შიში იმისა, რომ კავშირი მიიღებს ქვეყანას, რომელიც მოგვიანებით გადაწყვეტილებებს დაბლოკავს ან საკუთარ სასამართლო სისტემას დაანგრევს. წინადადებები სწორედ ამ შიშს პასუხობს. შუალედურ ეტაპებზე კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრა კანდიდატის მძევლად აყვანის რისკს ამცირებს. ინსტიტუციური დამცავი დებულება და გადავადების დებულება უკუსვლისგან დაზღვევის საშუალებაა. ორმხრივი დავების გამო მომავალი გაფართოებების დაბლოკვაზე უარის თქმის ვალდებულება კი იმ პრობლემას ეხება, რომელმაც დასავლეთ ბალკანეთის პროცესი არაერთხელ გაყინა.

მეორე ძლიერი მხარე კონკრეტულობაა. დოკუმენტი ასახელებს ინსტრუმენტებს და პირველ საცდელ შემთხვევას — მონტენეგროს, ხოლო ეტაპობრივი ინტეგრაცია მოქალაქეებისთვის უკვე ხილულ შედეგებს იძლევა.

მესამე ძლიერი მხარე გულწრფელობაა. კომისია აღიარებს, რომ მე-7 მუხლი ისე არ ამუშავდა, როგორც ჩაფიქრებული იყო, და რომ უკრაინის სოფლის მეურნეობის არსებულ სისტემაში უბრალოდ ინტეგრირება შეუძლებელია. პარადოქსულია, მაგრამ ეს აღიარებები გაფართოებას

უფრო სანდოს ხდის და არა ნაკლებად. პროცესი, რომელიც საკუთარ სირთულეებს ღიად ასახელებს, სკეპტიკურად განწყობილი ამომრჩევლის წინაშე უფრო ადვილად დასაცავია, ვიდრე ის, რომელიც მათ უგულებელყოფს.

9. სუსტი მხარეები: რა რჩება გადაუწყვეტელი

დოკუმენტს სუსტი მხარეებიც გააჩნია. პირველი ეს არის კომისიის გადაწყვეტილება, არ შემოეთავაზებინა ხელშეკრულებების ცვლილება. კომისია აცხადებს, რომ მხარს უჭერს ხელშეკრულებების ცვლილებას „საჭიროების შემთხვევაში“, მაგრამ არსად აკონკრეტებს, სად ხედავს ამ საჭიროებას. შედეგად მივიღეთ რეფორმების პროგრამა, რომელიც მთლიანად არსებულ დებულებებს ეფუძნება, თითოეული მათგანი კი ყველა მთავრობის თანხმობაზეა დამოკიდებული. ერთსულოვნება კვლავ წესად რჩება საგარეო პოლიტიკაში, გადასახადებისა და გაწევრიანების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებაში, ხოლო თავად „პასერელის“ გზა ყველა წევრი სახელმწიფოს თანხმობას მოითხოვს. ეს მიდგომა რეალისტურია, მაგრამ ყველაზე რთულ ინსტიტუციურ კითხვას პასუხაუცემელს ტოვებს და მხოლოდ მათი გადაწყვეტის გადავადებას ახდენს.

მეორე სუსტი მხარე სამართლებრივი ძალის საკითხია. კომუნიკაცია პოლიტიკური დოკუმენტია და არა საკანონმდებლო აქტი: ის არავის არაფერს ავალდებულებს, ხოლო საბჭო და ევროპარლამენტი თავისუფალნი არიან, რომელი წინადადება გაიზიარონ და რომელი კი განზე გადადონ. რამდენიმე საკვანძო ელემენტი — ინსტიტუციური დამცავი დებულება, გადავადების დებულება, დაბლოკვაზე უარის თქმის ვალდებულება — მხოლოდ მონახაზის სახით არსებობს, ხოლო გადავადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების წესი, თავად კომისიის სიტყვებით, ჯერ კიდევ „დასაზუსტებელია“.

მესამე სუსტი მხარე წევრობის თანასწორობისთვის შექმნილი რისკია. დამცავი მექანიზმების ხანგრძლივი ვადები, გამონაკლისები სოფლის მეურნეობის სფეროში და შენგენზე პირობითი წვდომა შესაძლოა ცალ-ცალკე ეს მექანიზმები გამართლებული იყოს. ერთად აღებული კი ისინი ქმნიან შთაბეჭდილებას, რომ წევრობა ნაწილ-ნაწილ, „განვადებით“ გაიცემა. კომისია ამტკიცებს, რომ ეს არ ნიშნავს ორსაფეხურიან კავშირს. კანდიდატები ამაზე იმის მიხედვით იმსჯელებენ, თუ როგორ გამოიყენებს კავშირი დამცავ მექანიზმებს.

მეოთხე სუსტი მხარე სტრატეგიული ხედვის არარსებობაა. დოკუმენტი ცოტას ამბობს იმაზე, სად უნდა გადიოდეს კავშირის საზღვრები, როგორ უკავშირდება გაფართოება შავ ზღვას, სამხრეთ კავკასიას ან ცენტრალურ აზიასთან დაკავშირებადობის თემებს და როგორი ძალა უნდა იყოს გაფართოებული კავშირი. ეს მისი მანდატი არ ყოფილა. თუმცა ტექსტი, რომელიც გაფართოებას „გეოპოლიტიკურ აუცილებლობას“ უწოდებს, თავისთავად აჩენს კითხვას, რატომ შემოიფარგლება მისი გეოპოლიტიკა მხოლოდ ერთი წინადადებით.

10. ქვეყნები, რომლებსაც დოკუმენტი ასახელებს, და ისინი, რომლებსაც არ ასახელებს

რამდენიმე მკითხველმა შენიშნა, რომ ზოგიერთი კანდიდატი დოკუმენტში სახელით არის მოხსენიებული, ზოგი კი — არა. ეს კანონზომიერება შემთხვევითი არ არის. კომუნიკაცია ქვეყანას მხოლოდ მაშინ ასახელებს, როდესაც კონკრეტული ინსტრუმენტი ან ეტაპი უკვე არსებობს. მონტენეგრო მოხსენიებულია, რადგან მისი ფინანსური პაკეტი და გაწევრიანების პირობები პირველი საცდელი შემთხვევაა. ალბანეთი, მონტენეგრო, ჩრდილოეთ მაკედონია და სერბეთი მოხსენიებულია, რადგან ისინი კანონის უზენაესობის ანგარიშში მონაწილეობენ. მონტენეგრო,

ალბანეთი, მოლდოვა და უკრაინა მოხსენიებულია, რადგან 2026 წლის გაფართოების კომუნიკაციაში ისინი საორიენტაციო საგზაო რუკებს მიიღებენ, „იმ პირობით, რომ რეფორმების ტემპს შეინარჩუნებენ“. უკრაინა ასევე მოხსენიებულია სოფლის მეურნეობისა და თავდაცვის სფეროში თანამშრომლობის კონტექსტში.

ოთხი კანდიდატი ან განმცხადებელი ქვეყანა დოკუმენტში არ ფიგურირებს და თითოეულ შემთხვევას განსხვავებული მიზეზი აქვს.

ბოსნია და ჰერცეგოვინამ კანდიდატის სტატუსი 2022 წლის დეკემბერში მიიღო, ხოლო 2024 წლის მარტში ევროკავშირის ლიდერები გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების გახსნაზე შეთანხმდნენ. თუმცა ქვეყნის მოლაპარაკებების ჩარჩო ჯერაც არ არის მიღებული, ამიტომ მოლაპარაკებები ფორმალურად არ დაწყებულია.³ ამ დოკუმენტში ქვეყნის არმოხსენიება ბოსნიურმა მედიამაც აღნიშნა.⁴

კოსოვო წევრობის განაცხადი 2022 წლის დეკემბერში შეიტანა, თუმცა საბჭოს მისი განაცხადი კომისიისთვის დასკვნის მოსამზადებლად არასოდეს გადაუგზავნია. ხუთი წევრი სახელმწიფო კოსოვოს დამოუკიდებლობას არ აღიარებს.⁵

თურქეთი 1999 წლიდან კანდიდატი ქვეყანაა, თუმცა 2018 წლის ივნისში საბჭომ დაასკვნა, რომ მისი გაწევრიანების მოლაპარაკებები „ფაქტობრივად შეჩერდა“ და რომ ახალი თავების გახსნა ან დახურვა აღარ შეიძლება.⁶

საქართველო კანდიდატის სტატუსი 2023 წლის 14 დეკემბერს მიიღო. 2024 წლის ივნისში ევროპულმა საბჭომ დაასკვნა, რომ დემოკრატიის უკუსვლის გამო გაწევრიანების პროცესი დე-ფაქტო შეჩერებულია“. 2024 წლის 28 ნოემბერს საქართველოს ხელისუფლებამ განაცხადა, რომ 2028 წლის ბოლომდე გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებებს არ მოითხოვდა. 2025 წლის ნოემბერში კომისიამ საქართველო „მხოლოდ სახელით კანდიდატ ქვეყანად“ შეაფასა, ხოლო 2025 წლის დეკემბერში საბჭოს თავმჯდომარე ქვეყნის დასკვნაში აღნიშნა, რომ პროცესი „ფაქტობრივად შეჩერდა“.⁷

არც ერთი ეს ქვეყანა გაფართოების პროცესიდან არ ჩამოუშორებიათ. ყველა მათგანზე ვრცელდება დოკუმენტის ზოგადი მითითებები „კანდიდატებსა“ და „გაფართოების ქვეყნებზე“. ამასთან, კომისია იღებს ვალდებულებას, სხვა კანდიდატებიც ჩართოს, „როგორც კი ისინი ამისათვის მზად იქნებიან“. დოკუმენტში მათი არ ხსენება თითოეული ქვეყნის გაწევრიანების პროცესის მდგომარეობას ასახავს და არა კავშირის გაფართოების არეალის შევიწროებას.

დასკვნა. წევრობის ახალი მოდელი

„უფრო ფართო კავშირისთვის მზადება“ თავისი რიტორიკით არავის დაამახსოვრდება. მისი მნიშვნელობა სხვაგანაა: დოკუმენტი შეუმჩნევლად, მაგრამ არსებითად განსაზღვრავს იმას, თუ რას ნიშნავს ევროკავშირის წევრობა მომავალი წევრი ქვეყნებისთვის. **წევრობა იქნება ეტაპობრივი** — სარგებელი გაწევრიანებამდე დადგება. **ის იქნება წინაპირობებზე დაფუძნებული** — წვდომა რეფორმების გაგრძელებასა და ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკასთან თანხვედრაზე იქნება დამოკიდებული. და გარკვეული პერიოდის განმავლობაში **ის იქნება შექცევადი** — დამცავი მექანიზმებით, რომლებსაც შეუძლიათ გაწევრიანების გადავადება ან მის შემდეგ უფლებების შეჩერება.

ეს განსხვავებული მოდელია 2004 წლის „ერთბაშად გაფართოებასთან“ შედარებით. იგი ასახავს იმ გამოცდილებას, რომელიც კავშირმა მას შემდეგ შეიძინა: ინსტიტუტების მიტაცება

შესაძლებელია, ისევე როგორც რეფორმების უკუქცევა და ვეტოს ბერკეტად გამოყენება. მოდელის წარმატება ნაკლებად იქნება დამოკიდებული ამ დოკუმენტზე და უფრო მეტად — შემდგომ ნაბიჯებზე: 2026 წლის გაფართოების პაკეტზე, მოწინავე კანდიდატი ქვეყნების საგზაო რუკებზე, მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩოს შესახებ მოლაპარაკებებსა და, უპირველეს ყოვლისა, მონტენეგროს მაგალითზე. კომისია დოკუმენტს ასრულებს წინადადებით, რომელიც მის ამბიციას აჯამებს: „მკაცრი კრიტერიუმები და დამსახურებაზე დაფუძნებული მიდგომა ნელ სვლას არ ნიშნავს“. მომავალი წლები აჩვენებს, გაიზიარებენ თუ არა ამ მიდგომას წევრი სახელმწიფოები.

ოქტომბერი 2026



გიორგი რობაქიძე

გიორგი რობაქიძე დიპლომატი და საერთაშორისო პოლიტიკის, უსაფრთხოებისა და ევროპული ინტეგრაციის ექსპერტია. საქართველოს სახელმწიფო სამსახურში მრავალწლიანი კარიერის მანძილზე (2004–2023) ის იკავებდა სხვადასხვა მნიშვნელოვან პოზიციას ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციისა და, აგრეთვე, რეგიონული უსაფრთხოების მიმართულებით. დიპლომატიური სამსახურის გარდა, გიორგი რობაქიძე არის არაერთი სამეცნიერო პუბლიკაციის ავტორი, მათ შორის აღმოსავლეთ ევროპაში პოპულისტური და რადიკალური პარტიების კვლევის თემატიკაზე.

¹ **FENA / N1** - “Preparing for a wider Union: Gradual integration and safeguards against backsliding by new members”, 2026 წლის 7 ოქტომბერი — ციტირებულია პრეზიდენტ ფონ დერ ლაიენის განცხადება და აღნიშნულია ბოსნია და ჰერცეგოვინის არმოსხენიება. n1info.ba

² **Fred Byrne, EUobserver** - “Commission seeks 15-year safeguards on future member states, but says reforms won't create two-tier EU”, 2026 წლის 6 ოქტომბერი — ციტირებულია გაფართოების საკითხებში ევროკომისიის მარტა კოსის განცხადება. euobserver.com

³ **Council of the European Union** - “Bosnia and Herzegovina”, გაფართოების პოლიტიკის გვერდი, განახლებულია 2026 წლის 2 ოქტომბერს. consilium.europa.eu

⁴ **FENA / N1** - “Preparing for a wider Union: Gradual integration and safeguards against backsliding by new members”, 2026 წლის 7 ოქტომბერი — ციტირებულია პრეზიდენტ ფონ დერ ლაიენის განცხადება და აღნიშნულია ბოსნია და ჰერცეგოვინის არმოსხენიება. n1info.ba

⁵ **Kosovo Online** - “Kosovo's EU membership application stuck in a drawer for three years”, 2025 წლის 15 დეკემბერი. kosovo-online.com

⁶ **Council of the European Union** - “Türkiye”, პოლიტიკის გვერდი, რომელშიც ციტირებულია ზოგადი საკითხების საბჭოს 2018 წლის ივნისის დასკვნები. consilium.europa.eu

⁷ **European External Action Service** - “The European Union and Georgia” — ევროპული საბჭოს 2024 წლის ივნისის დასკვნები, კომისიის 2025 წლის ნოემბრის შეფასება და საბჭოს თავმჯდომარე ქვეყნის 2025 წლის დეკემბრის დასკვნები. eeas.europa.eu