ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის განსხვავებული მოდელები

ავტორი: ლიკა ხუციბერიძე[1]

რედაქტორი: ირინა გურგენაშვილი[2]

შესავალი

2020 წელს ევროკავშირმა გაწევრიანების მეთოდოლოგიას გადახედა, რის შედეგადაც გაფართოების პოლიტიკის პროცედურები მნიშვნელოვნად შეიცვალა. ახალი მეთოდოლოგიის[3] მიზანი იყო გაფართოების პროცესის სანდოობის, პროგნოზირებადობისა და დინამიკურიობის ხარისხის გაზრდა და უფრო ძლიერი პოლიტიკური მართვისთვის დაქვემდებარება. თუმცა ევროკომისიამ მაშინ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ გაახლებული მეთოდოლოგია გაწევრიანების უკვე არსებულ ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმებსა[4] და ევროკავშირის ხელშეკრულებებით განსაზღვრულ პირობებს არ ცვლიდა - ცვლილება შეეხო არა წევრობის მოთხოვნებს, არამედ თავად გაწევრიანების პროცესის ორგანიზებასა და მართვას. პრაქტიკაში ოთხი ძირითადი სიახლე დაინერგა:[5] პირველ რიგში, მოლაპარაკებების თავები აღარ განიხილება ინდივიდუალურად, ისინი ექვს თემატურ კლასტერში გაერთიანდა; მეორე ცვლილება წევრი სახელმწიფოებისა და ევროკავშირის პოლიტიკური ლიდერების უფრო აქტიურ ჩართულობას უკავშირდება; მესამე სიახლე პროცესის პროგნოზირებადობის გაზრდას ისახავს მიზნად - რეფორმების წარმატებით განხორციელების პირობებში, კანდიდატ ქვეყნებს უფრო ადრე შეუძლიათ ევროკავშირის ბაზრებზე, პროგრამებსა და სხვადასხვა მიმართულების პოლიტიკაში ეტაპობრივი ინტეგრაცია; მეოთხე მნიშვნელოვანი ცვლილება კი საჯარო ადმინისტრაციის

---

[1] Gnomon Wise-ის მკვლევარი. E-mail: l.khutsiberidze@ug.edu.ge

[2] Gnomon Wise-ის აღმასრულებელი დირექტორი. E-mail: i.gurgenashvili@ug.edu.ge

[3]European Commission (February 5, 2020), Revised enlargement methodology: Questions and Answers, https://enlargement.ec.europa.eu/news/revised-enlargement-methodology-questions-and-answers-2020-02-05_en

[4]კოპენჰაგენის ანუ ევროკავშირში გაწევრიანების კრიტერიუმები განსაზღვრულია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებით და აღნიშნავს იმ პირობებსა და პრინციპებს, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ევროკავშირის წევრობის მსურველი ნებისმიერი ქვეყანა. ეს კრიტერიუმებია: ინსტიტუტების სტაბილურობა, ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა და წევრობიდან გამომდინარე ვალდებულებების აღების უნარი: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html

[5]European Commission (February 5, 2020), Revised enlargement methodology: Questions and Answers, https://enlargement.ec.europa.eu/news/revised-enlargement-methodology-questions-and-answers-2020-02-05_en

რეფორმის სტატუსს შეეხო. თუ მანამდე ეს საკითხი შედარებით მეორეხარისხოვან მიმართულებად მიიჩნეოდა, გაახლებული მეთოდოლოგიით იგი, სამართლის უზენაესობასა და ეკონომიკურ კრიტერიუმებთან ერთად, გაწევრიანების ერთ-ერთ ფუნდამენტურ საფუძვლად იქცა.

2020 წელს მიღებული გაწევრიანების გაახლებული მეთოდოლოგია შემუშავდა დასავლეთ ბალკანეთის მიმართულებით ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის კონტექსტში,[6] ხოლო 2022 წელს, უკრაინაში რუსეთის სრულმასშტაბიანი შეჭრის შემდეგ, ევროკავშირმა გაფართოების პოლიტიკის პროცესი პრიორიტეტად აქცია და შესაბამისად, დააჩქარა. 2026 წლის ივნისში ევროპული საბჭოს პრეზიდენტმა ანტონიო კოსტამ და ევროკომისიის პრეზიდენტმა ურსულა ფონ დერ ლაიენმა უკრაინასა და მოლდოვასთან გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყება შეაფასეს, როგორც ამ ქვეყნების მიერ გამოვლენილი მონდომებისა და გაწეული ძალისხმევის აღიარება. თუმცა ასევე აღნიშნეს, რომ მზარდი გლობალური გაურკვევლობის პირობებში, უფრო ფართო გაერთიანება მთელი ევროკავშირის საერთო ინტერესებში შედის. ევროკავშირის ადრინდელ დოკუმენტებში ეს მიდგომა კიდევ უფრო მკაფიოდ იყო გამოხატული და გაფართოების ახალ ტალღას „გეოსტრატეგიულ ინვესტიციად“ მოიხსენიებდა. ამავე დროს, ევროკომისია ცდილობს, გაწევრიანების პროცესი კვლავ დამსახურებაზე დაფუძნებული (merit-based) დარჩეს.

თუმცა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ნაწილი კანდიდატი ქვეყნების სწრაფი გაწევრიანების წინააღმდეგია ორი ძირითადი მიზეზის გამო: (1) ევროკავშირის ბიუჯეტიდან დამატებითი ხარჯების გამოყოფა, განსაკუთრებით, უკრაინის შემთხვევაში და (2) ევროკავშირის მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე მეტი ვეტოს მქონე ქვეყნის გაჩენა. სწორედ ამ კონტექსტში დღის წესრიგში დადგა სამი ურთიერთადაკავშირებული, თუმცა ერთმანეთისგან განსხვავებული კონფეფცია: ეტაპობრივი (Gradual Integration) ინტეგრაცია, ორდონიანი წევრობა (Two-tier membership) და ასოცირებული წევრობა (Associate membership), რომლებსაც წინამდებარე სტატიაში დეტალურად განვიხილავთ.

[6] European Commission (February 5, 2020), Remarks by Commissioner Olivér Várhelyi at the press conference on the revised enlargement methodology, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_208

ეტაპობრივი ინტეგრაცია (Gradual Integration)

ეტაპობრივი ინტეგრაცია გულისხმობს კანდიდატი ქვეყნებისთვის ევროკავშირის სხვადასხვა მიმართულების პოლიტიკაზე, დაფინანსებასა და ერთიან ბაზარზე ეტაპობრივ წვდომას სექტორული პრინციპით, ჯერ კიდევ გაწევრიანების მოლაპარაკებების მიმდინარეობისას. ეს მექანიზმი ფუნქციონირებს მოქმედი გაწევრიანების მეთოდოლოგიის ფარგლებში და მისი განხორციელება დამოკიდებულია რეფორმების შესრულებაზე.[7] 2022 წლის ივნისში ევროპულმა საბჭომ ეტაპობრივი ინტეგრაცია ოფიციალურ მიდგომად აღიარა. მას შემდეგ ევროკომისიამ ეს კონცეფცია კონკრეტულ ინსტრუმენტებად აქცია. განსაკუთრებით აღსანიშნავია 2023 წელს ურსულა ფონ დერ ლაიენის მიერ წარმოდგენილი ზრდის გეგმა დასავლეთ ბალკანეთისთვის (Growth Plan for the Western Balkans), რომელიც ითვალისწინებს რეგიონის კანდიდატი ქვეყნებისთვის გაწევრიანებამდელ ფინანსურ მხარდაჭერასა და ერთიანი ბაზრის გარკვეულ სეგმენტებზე დაჩქარებულ წვდომას. სანაცვლოდ ევროკავშირი კანდიდატი ქვეყნებისგან შუალედური რეფორმების განხორციელებას მოითხოვს. ამასთან, გაფართოების საკითხებში ევროკომისარმა მარტა კოსმა არაერთხელ ისაუბრა უკრაინასთან მიმართებით „დაჩქარებულ ეტაპობრივ ინტეგრაციაზე“, რომლის ფარგლებში კიევი ეტაპობრივად მიიღებს წვდომას ევროკავშირის სხვადასხვა მიმართულების პოლიტიკაზე, ფონდებზე, ინსტიტუტებსა და ბაზრებზე - სექტორების მიხედვით. თითოეული მომდევნო ეტაპი დამოკიდებული იქნება კონკრეტული რეფორმების წარმატებით განხორციელებაზე.[8]

ეტაპობრივი ინტეგრაცია აგვარებს გაწევრიანების პროცესის ერთ-ერთ სტრუქტურულ პრობლემას: ტრადიციული მოდელი „ყველაფერი ან არაფერი“, რომლის დროსაც კანდიდატის სტატუსიდან სრულუფლებიან წევრობაზე ქვეყანა მხოლოდ საბოლოო ეტაპზე გადადის, ქმნის მრავალწლიან გაურკვევლობას სათანადო სარგებლის გარეშე. აღნიშნული სიტუაცია კანდიდატ ქვეყნებს რთული რეფორმების განხორციელების მოტივაციას უკარგავს.

ფართოდ გავრცელებული მოსაზრების მიხედვით, ევროკავშირის პროგრამებში ადრეული მონაწილეობა კანდიდატ ქვეყნებს ეხმარება ევროკავშირის პრაქტიკის უკეთ გაცნობაში. ამავდროულად, ამცირებს იმ რისკებს, რომლებიც არასაკმარისად მომზადებულმა ახალმა წევრებმა შესაძლოა არსებულ წევრებს შეუქმნან, რადგან ინსტიტუციური ინტეგრაცია არა -

[7] EU Neighbours East (September 4, 2025), Gradual integration: bringing aspiring members closer to the EU, https://euneighbourseast.eu/news/publications/gradual-integration-bringing-aspiring-members-closer-to-the-eu/
[8] EU Debates (June 26, 2026), Marta Kos: Ukraine's EU Path Must Stay Merit-Based — But Europe Cannot Wait Until 2045! Youtube, https://www.youtube.com/watch?v=afGsq1RfO9g

ერთბაშად, არამედ ეტაპობრივად მიმდინარეობს.[9] თუმცა კრიტიკოსები შიშობენ, რომ იგივე მექანიზმი შესაძლოა მუდმივი გაურკვეველი სტატუსის (permanent limbo) გამართლების საშუალებად იქცეს. მათი აზრით, ეტაპობრივმა ინტეგრაციამ შეიძლება კანდიდატი ქვეყნები განუსაზღვრელი ვადით დატოვოს შუალედურ/მოლოდინის მდგომარეობაში, თუ იგი სრულუფლებიანი წევრობის ალტერნატივად აღიქმება.[10]

საბოლოოდ, ეტაპობრივი ინტეგრაცია სადავო საკითხად რჩება, რადგან მისი მთავარი უპირატესობა (რეფორმების სანაცვლოდ უფრო სწრაფი და ხელშესახები წამახალისებლის შექმნა) განუყოფელია მისი მთავარი რისკისგან: ნაწილობრივი წვდომა შესაძლოა იქცეს საბოლოო დანიშნულებად და არა - სრულუფლებიანი წევრობისკენ მიმავალ გარდამავალ ეტაპად როგორც კანდიდატი ქვეყნების მოსახლეობისთვის, ისე პოლიტიკური ელიტებისთვის. გამორიცხული არაა, რომ ამ გარემოებამ რეფორმების პროცესი შეანელოს.

ორდონიანი (two-tier membership)

ორდონიანი წევრობა ჯერჯერობით ევროკავშირის ოფიციალური პოლიტიკა არაა, თუმცა ის განხილვის პროცესშია. როგორც 2026 წლის იანვარში გამოცემა POLITICO წერდა, ევროკომისია ამზადებდა გეგმას, რომლის მიხედვითაც კანდიდატი სახელმწიფო ევროკავშირში წევრიანდება, თუმცა თავდაპირველად - სრული ხმის უფლების გარეშე (განსაკუთრებით ისეთ საკითხში, როგორიცაა ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკა). ამ მოდელის მიზანია, თავიდან აიცილოს სიტუაცია, როდესაც ახალ წევრ სახელმწიფოებს, ვეტოს უფლების გამოყენებით, შეუძლიათ ისეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების დაბლოკვა, როგორიცაა, მაგალითად, სანქციების დაწესება. ეს უფლებები მათ მიენიჭებოდათ ევროკავშირის მიერ გადაწყვეტილების მიღების სისტემის რეფორმირების შემდეგ.[11] აღნიშნული მოდელი წინა თავში განხილული საკითხისგან შემდეგნაირად განსხვავდება: ეტაპობრივი ინტეგრაცია ეხება წევრობამდე მისაღებ სარგებელს,

[9] Stefan Lehne, Zoran Nechev and Richard Grieveson (August 27, 2025), Access Before Accession: Rethinking the EU's Gradual Integration, Carnegie Europe, https://carnegieendowment.org/research/2025/08/access-before-accession-rethinking-the-eus-gradual-integration

[10] Marina Engjellushe (December 18, 2025), Accelerate the accessions: Why faster is better in EU enlargement policy, European Council on Foreign Relations, https://ecfr.eu/publication/accelerate-the-accessions-why-faster-is-better-in-eu-enlargement-policy/

[11] Gabriel Gavin, Jakob Weizman and Sebastian Starcevic (January 16, 2026), Countries split over plans for two-tier EU, Politico, https://www.politico.eu/article/eu-voting-rights-edi-rama-albania-elections-croatia/

ხოლო ორდონიანი წევრობა განსაზღვრავს, რა უფლებები ექნება ქვეყანას ევროკავშირში გაწევრიანებისთანავე.

აღნიშნული წინადადება არის პასუხი კონკრეტულ შიშზე: ახალი ქვეყნის ევროკავშირში მიღებამ შესაძლოა კიდევ უფრო გაართულოს უკვე გადატვირთული ერთსულოვნების სისტემა, რომელიც გამოიყენება სანქციების, საგარეო პოლიტიკისა და თავად გაფართოების საკითხებზე გადაწყვეტილებების მისაღებად. ასეთ ვითარებაში ერთი სახელმწიფოს მთავრობას შეეძლება მთელი ევროკავშირის გადაწყვეტილებების დაბლოკვა, როგორც ეს უნგრეთმა არაერთხელ გააკეთა უკრაინის გაწევრიანების პროცესსა და მისთვის ფინანსური დახმარების მიწოდებასთან დაკავშირებით.

კანდიდატი ქვეყნების რეაქციები განსხვავებულია. ალბანეთის პრემიერ-მინისტრმა ედი რამამ ღიად დაუჭირა მხარი ინიციატივას და განაცხადა, რომ ტირანა, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, ევროკომისიაში საკუთარი წარმომადგენლის არყოლასაც კი დათანხმდებოდა, რადგან, მისი აზრით, ევროკავშირის წამყვანი როლი კვლავ საფრანგეთმა და გერმანიამ უნდა შეინარჩუნონ. მოლდოვამ უფრო ფრთხილი პოზიცია დაიკავა. ხელისუფლებამ განაცხადა, რომ საბოლოო შეფასებას მხოლოდ დეტალების გაცნობის შემდეგ გააკეთებს, თუმცა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ საბოლოო მიზნად მაინც უნდა დარჩეს სრულუფლებიანი, თანასწორი უფლებების მქონე წევრობა. ყველაზე მკვეთრი წინააღმდეგობა უკრაინამ გამოხატა. პრეზიდენტმა ვოლოდიმირ ზელენსკიმ განაცხადა, რომ ევროკავშირის წევრობა „აუცილებლად სრულფასოვანი უნდა იყოს“. ასევე სკეპტიკურად შეხვდა ინიციატივას მონტენეგრო, რომელიც გაფართოების პროცესში ყველაზე მოწინავე კანდიდატია. ქვეყნის პრეზიდენტმა იაკოვ მილატოვიჩმა აღნიშნა, რომ ევროკავშირი წარმატებით ფუნქციონირებდა 28 წევრით „ბრექსიტამდე“ და „რატომ უნდა იქცეს იგივე რაოდენობა დღეს პრობლემად?“.[12]

გეგმა ჯერ კიდევ შემუშავების პროცესშია. გაფართოების საკითხებში ევროკომისარმა მარტა კოსმა განაცხადა, რომ ინიციატივა ევროკავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის სამართლებრივ შეფასებას გაივლის და მხოლოდ ამის შემდეგ წარედგინება წევრი სახელმწიფოების ლიდერებს.

გარდამავალი შეზღუდვების გარკვეული პრეცედენტები ევროკავშირს უკვე აქვს. მაგალითად, 2004 წლის გაფართოების შემდეგ, ახალი წევრების მოქალაქეებისთვის მუშახელის თავისუფალი

[12] Ibid

გადაადგილება ზოგიერთ ქვეყანაში შვიდ წლამდე იყო შეზღუდული. თუმცა ეს შეზღუდვები მკაფიოდ განსაზღვრული ვადით და კონკრეტულ პოლიტიკურ სფეროებს ეხებოდა, ხოლო ახალი წევრების ინსტიტუციური ხმის უფლების გაურკვეველი ვადით შეზღუდვამ შესაძლოა თავად წევრობის შინაარსი მნიშვნელოვნად დაასუსტოს.[13]

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად ზემოაღნიშნული სარგებლისა, ორდონიანი ინტეგრაცია შეიცავს საფრთხეს, ევროკავშირში ე.წ. პირველი და მეორე კლასის წევრი სახელმწიფოები ჩამოყალიბდეს.

ასოცირებული წევრობა (Associate Membership)

ასოცირებული წევრობა არის ინიციატივა, რომლის ყველაზე აქტიური მხარდამჭერი გერმანიაა. ეს იდეა გერმანიის კანცლერის 2026 წლის 18 მაისის წერილით არ წარმოშობილა, მიუხედავად იმისა, რომ სწორედ ამ წერილმა დააყენა იგი ევროკავშირის აქტიურ პოლიტიკურ დღის წესრიგში. ასოცირებული წევრობა სრულიად ახალი პოლიტიკური სტატუსის შექმნას გულისხმობს და არ ნიშნავს კანდიდატის მიერ ევროკავშირში გაწევრიანებას. ეს მოდელი არის ახალი სამართლებრივი მექანიზმი ჩვეულებრივი გაწევრიანების პროცესის მიღმა. ამ მოდელის მიხედვითაც, ქვეყანას არ ექნება ხმის მიცემის უფლება, მაგრამ ექნება ევროკავშირის ინსტიტუტებში მონაწილეობის შესაძლებლობა. ამასთან, ასოცირებული წევრობა კი არ ჩაანაცვლებს მიმდინარე გაწევრიანების მოლაპარაკებებს, არამედ მათ პარალელურად იარსებებს.

2003 წელს, როდესაც ევროკომისიამ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა წამოიწყო, კომისიის მაშინდელმა პრეზიდენტმა რომანო პროდიმ ევროკავშირის მეზობელ ქვეყნებს შესთავაზა ინტეგრაციის თითქმის ყველა პრაქტიკული სარგებელი, თუმცა ევროკავშირის ინსტიტუტებში მონაწილეობის უფლების გარეშე. უკრაინისთვის, მოლდოვისა და საქართველოსთვის ეს შეთავაზება, ისევე, როგორც მისი შემდგომი გაგრძელება - აღმოსავლეთის პარტნიორობა, საკმარისი არ აღმოჩნდა. არც ერთი მათგანი არ უზრუნველყოფდა ევროკავშირის წევრობის სარწმუნო პერსპექტივას და სამივე ქვეყანამ უპირატესობა მიანიჭა სრულფასოვან ასოცირების შეთანხმებებს, იმ შედარებით შეზღუდული „სამეზობლო“ ფორმატის ნაცვლად, რომელსაც

[13] Agon Maliqi (March 10, 2026), Has the EU found a ‘magic bullet’ to its enlargement conundrum or a new distraction? Atlantic Council, https://www.atlanticcouncil.org/dispatches/has-the-eu-found-a-magic-bullet-to-its-enlargement-conundrum-or-a-new-distraction/

ბრიუსელი თავდაპირველად სთავაზობდა. ამ მხრივ, კიდევ უფრო თვალსაჩინო მაგალითია გერმანიისა და საფრანგეთის მრავალწლიანი მცდელობა, თურქეთისთვის, სრულუფლებიანი წევრობის ნაცვლად, „პრივილეგირებული პარტნიორობის“ მოდელი შეეთავაზებინათ. ანკარამ ეს ინიციატივა კატეგორიულად უარყო, რადგან შეთავაზება, უკვე დაწყებული გაწევრიანების მოლაპარაკებების მიუხედავად, აღიქვა, როგორც ქვეყნის მუდმივად „მეორე კლასის“ სტატუსში დატოვების მცდელობა.[14]

კონკრეტულად, მერცის წინადადება ითვალისწინებს, რომ უკრაინა მონაწილეობდეს ევროპული საბჭოსა და ევროკავშირის მინისტრთა საბჭოს სხდომებში; ჰყავდეს საკუთარი ევროკომისარი, თუმცა ხმის მიცემის უფლების გარეშე; წარმოდგენილი იყოს წევრებით, რომლებსაც ხმის მიცემის უფლება არ ექნებათ; მონაწილეობდეს ევროკავშირის შერჩეულ პროგრამებში; მასზე ეტაპობრივად გავრცელდეს ევროკავშირის სამართალი; არსებობდეს თავდაცვის მექანიზმები იმ შემთხვევისთვის, თუ უკრაინა, დემოკრატიული განვითარების კუთხით, უკუსვლას განიცდის; გაღრმავდეს თანამშრომლობა უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სფეროში; წევრმა სახელმწიფოებმა აიღონ პოლიტიკური ვალდებულება, უკრაინის წინააღმდეგ შეიარაღებული აგრესიის შემთხვევაში, გამოიყენონ ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 42.7 მუხლი, რომელიც წევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთდახმარების ვალდებულებას განსაზღვრავს.

ბერლინი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ეს ინიციატივა არ უნდა ჩაითვალოს გაწევრიანების ალტერნატივად. მისი დანიშნულება, გერმანიის ხედვით, არის უკრაინის უფრო ღრმა ინტეგრაცია ევროკავშირთან იმ პერიოდში, როდესაც პარალელურად გაგრძელდება გაწევრიანების ოფიციალური მოლაპარაკებები.

ევროკომისიის ოფიციალური რეაქცია ინიციატივის მიმართ ფრთხილი, მაგრამ მხარდაჭერისკენ გადახრილი იყო. კომისიამ განაცხადა, რომ მერცის წერილი ნამდვილად მიიღეს და მიესალმება იმ ფაქტს, რომ წევრი სახელმწიფოები ამ დისკუსიაში არიან ჩართული და მზად არიან, ევროკავშირის გაფართოება რეალობად აქციონ. ამავე დროს, კომისიის მხრიდან ხაზგასმით აღინიშნა, რომ ნებისმიერი ახალი მოდელი უნდა შეესაბამებოდეს მოქმედი გაწევრიანების პროცესის დამსახურებაზე დაფუძნებულ პრინციპს.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები განიხილავენ უკრაინისთვის ასოცირებული წევრობის სტატუსის შექმნას, ევროკავშირის სამართალში მსგავსი კატეგორია არ

[14]Vano Chkhikvadze (June 22, 2026), Associate Membership – A Hurdle or a Bridge? *GEOpolitics,* https://politicsgeo.com/associate-membership-a-hurdle-or-a-bridge/

არსებობს. ისეთ მჭიდროდ ინტეგრირებულ არაწევრ ქვეყნებსაც კი, როგორიცაა, მაგალითად, ნორვეგია, არასოდეს ჰქონიათ გადაწყვეტილებების მიღების რეალური უფლებამოსილება.

წინადადების ყველაზე სარისკო ელემენტია უკრაინის დაკავშირება ევროკავშირის ურთიერთდაცვის მუხლთან. ეს მუხლი სამართლებრივად მხოლოდ ევროკავშირის სრულუფლებიან წევრებზე ვრცელდება, ამიტომ უკრაინისთვის ამ ეტაპზე შეთავაზებული ნებისმიერი უსაფრთხოების გარანტია, რეალურად, შესაძლებელზე მეტად პოლიტიკური განაცხადია. ამასთან, მისი ოფიციალურად ამოქმედება რუსეთის წინააღმდეგ მიმდინარე ომის დროს აჩენს კონფლიქტში ევროკავშირის მთლიანად ჩართვის რისკს.[15] ვოლოდიმირ ზელენსკიმ ეს იდეა კატეგორიულად უარყო და განაცხადა, რომ უკრაინა სრულუფლებიან წევრობასა და ხმის რეალურ უფლებას მოითხოვს, განსაკუთრებით, ახლა, როდესაც უნგრეთმა თავისი ვეტო მოხსნა.

შეიძლება ითქვას, რომ მერცის მიერ შეთავაზებული მოდელი - ამბიციური, თუმცა ამჯერად არარეალურია. მაგრამ შეიძლება ის სიცოცხლისუნარიანად ჩაითვალოს, თუ მკაფიოდ დროებითი ხასიათი ექნება და უსაფრთხოების საკითხში თანამშრომლობაზე უფრო რეალური პირობები გაიწერება.

ინტეგრაციის სამი მოდელის დადებითი და უარყოფითი მხარეები

შეიძლება ითქვას, რომ ეტაპობრივი ინტეგრაცია სამივე მოდელს შორის ყველაზე მეტად გამოცდილი და ინსტიტუციურად გამყარებულია. მას ოფიციალური სტატუსი 2022 წლიდან აქვს და ევროკომისიამ კონკრეტულ ინსტრუმენტებადაც აქცია. აღნიშნული ფაქტორი ეტაპობრივ ინტეგრაციას გაცილებით რეალისტურს ხდის, ვიდრე ორდონიან თუ ასოცირებულ წევრობას, რომლებიც ჯერ კიდევ დისკუსიის ეტაპზეა. თუმცა სწორედ ეს უპირატესობა შეიცავს ეტაპობრივი ინტეგრაციის მთავარ სუსტ წერტილს: მექანიზმი არ ითვალისწინებს სავალდებულო ვადებს ან ავტომატურ გადასვლას ერთი ეტაპიდან შემდეგ ეტაპზე. ამის გამო ევროკავშირს რჩება სრული უფლება, საბოლოო გაწევრიანება განუსაზღვრელი ვადით გადადოს, მაშინაც კი, როცა კანდიდატი ქვეყანა ყველა მოთხოვნილ რეფორმას ასრულებს. ამიტომ ეტაპობრივი ინტეგრაციის რეალური ღირებულება, საბოლოოდ, დამოკიდებული იქნება იმაზე, შეძლებს, თუ - არა ევროკავშირი მას თან დაურთოს მკაფიო ვადები და დაპირებები.

[15] Ibid

ორდონიანი წევრობა პასუხობს რისკს, რომ ერთსულოვნებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების სისტემა შესაძლოა, ახალი დიდი სახელმწიფოს ევროკავშირში შემოსვლის შემდეგ, სრულებით პარალიზდეს. თუმცა ამჟამინდელი სახით ორდონიანი წევრობა ორ სუსტ საფუძველზეა აგებული. პირველი: მისი ამოქმედება დამოკიდებულია ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების სისტემის რეფორმაზე, რაც ხელშეკრულებების ცვლილებას და, შესაბამისად, ყველა წევრი სახელმწიფოს ერთსულოვან თანხმობას მოითხოვს. აღნიშნულ პროცესს შეიძლება წლები დასჭირდეს, ან საერთოდ ჩავარდეს, რითაც ორდონიანი მოდელის ამოქმედების თარიღიც განუსაზღვრელად გადაიდება. მეორე: როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2004 წლის გაფართოებისას გამოყენებულ გარდამავალ შეზღუდვებს (მაგალითად, შრომის ბაზარზე წვდომა) ჰქონდა მკაფიო ვადა და კონკრეტული სფერო მაშინ, როცა ორდონიანი მოდელი გულისხმობს ინსტიტუციური ხმის უფლების შეზღუდვას კონკრეტული ვადის გარეშე. ამდენად, მოდელი პოლიტიკურად სიცოცხლისუნარიანი იმ შემთხვევაში აღმოჩნდება, თუ ხმის უფლების სრულად აღდგენის კონკრეტული ვადა ხელშეკრულებით დაფიქსირდება და ევროკავშირის შიდა რეფორმის წარმატებაზე დამოკიდებული არ იქნება.

ასოცირებული წევრობის უპირატესობა, ეტაპობრივ ინტეგრაციასა და ორდონიან წევრობასთან შედარებით, სისწრაფესა და დამოუკიდებლობაშია. ორდონიანი მოდელისგან განსხვავებით, რომელიც ევროკავშირის ხელშეკრულებების ცვლილებასა და ყველა წევრი სახელმწიფოს ერთსულოვან თანხმობას საჭიროებს, ასოცირებული სტატუსი შეიძლება ამოქმედდეს პოლიტიკური გადაწყვეტილებით, ხელშეკრულებების ფორმალური გადახედვის გარეშე, რაც მას გაცილებით სწრაფად განხორციელებადს ხდის. ამასთან, ეტაპობრივ ინტეგრაციასთან შედარებით, რომელიც კანდიდატ ქვეყანას ძირითადად ბაზრებსა და დაფინანსებაზე წვდომას სთავაზობს, ასოცირებული წევრობა უფრო ღრმა ინსტიტუციურ ჩართულობას გულისხმობს - საკუთარი ევროკომისარი, ევროპარლამენტში წარმომადგენლობა და ევროპულ საბჭოში მონაწილეობა, თუნდაც ხმის უფლების გარეშე. თუმცა სწორედ ეს თვისებები წარმოშობს მის მთავარ სისუსტეებსაც: (1) ორივე წინა მოდელისგან განსხვავებით, ასოცირებული წევრობა ფორმალურად საერთოდ არ არის გაწევრიანების გზა - ეს არის მასთან პარალელური, დამოუკიდებელი სტატუსი, რაც, ისტორიულ პრეცედენტებთან ერთად (ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა, თურქეთის „პრივილეგირებული პარტნიორობა“), აჩენს რისკს, რომ ის იქცევა არა გარდამავალ ეტაპად, არამედ საბოლოო დანიშნულებად; (2) ორდონიანი მოდელისგან განსხვავებით, რომელიც, თუნდაც არასრულყოფილ, მაგრამ სამართლებრივ საფუძველს (ხელშეკრულების რეფორმა ერთსულოვნებაზე) ითვალისწინებს, ასოცირებული წევრობა, როგორც ცალკე კატეგორია, ევროკავშირის სამართალში საერთოდ არ არსებობს, რაც მას

გაცილებით მეტ სამართლებრივ გაურკვევლობას მატებს; (3) ასოცირებული წევრის, ამ შემთხვევაში, უკრაინის, 42.7 მუხლთან დაკავშირება ასოცირებული წევრობის მოდელს ისეთ პოლიტიკურ და უსაფრთხოების რისკებს სძენს, რომლებიც არც ეტაპობრივ ინტეგრაციასა და არც ორდონიან წევრობას არ ახლავს.

სად დგას საქართველო ამ დისკუსიაში?

საქართველოს ტრაექტორია ნათლად აჩვენებს, რა ხდება მაშინ, როდესაც კანდიდატი ქვეყანა თავად ეთიშება ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ მიმდინარე დისკუსიებს. საქართველომ ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი 2023 წლის დეკემბერში მიიღო, თუმცა ეს სტატუსი დამოკიდებული იყო ევროკომისიის დასკვნაში განსაზღვრული და ევროკავშირის საბჭოს მიერ დამტკიცებული ცხრა რეფორმის შესრულებაზე. უკრაინისა და მოლდოვისგან განსხვავებით, საქართველომ ვერ შეძლო გაწევრიანების მოლაპარაკებების ოფიციალურად გახსნა. 2024 წლის ოქტომბერში ევროპულმა საბჭომ დაასკვნა, რომ საქართველოს მთავრობის ქმედებებმა ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესი, ფაქტობრივად, შეაჩერა. მოგვიანებით კი საქართველოს მთავრობამ თავად განაცხადა, რომ ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებების პროცესს 2028 წლამდე აჩერებდა.

მას შემდეგ ვითარება არ გაუმჯობესებულა. 2025 წლის ბოლოსთვის ევროკავშირმა დაასკვნა, რომ საქართველოს გაერთიანებაში გაწევრიანების პროცესი „ფაქტობრივად სრულად გაჩერებულია“. ევროკომისიის 2025 წლის ნოემბრის გაფართოების პაკეტმა გარემოება კიდევ უფრო მკაცრად შეაფასა და საქართველო „მხოლოდ სახელით კანდიდატ ქვეყნად“ მოიხსენია. ამ შეფასებებს პრაქტიკული ნაბიჯებიც მოჰყვა. 2024 წლის შუა პერიოდიდან ევროკავშირმა საქართველოს ხელისუფლებისთვის განკუთვნილი ორმხრივი ფინანსური დახმარება შეწყვიტა, ხოლო 2025 წლის იანვარში ევროკავშირის საბჭომ შეაჩერა ევროკავშირ-საქართველოს შორის ვიზების გამარტივების შეთანხმების ის ნაწილი, რომელიც დიპლომატებსა და სახელმწიფო მოხელეებს ეხება.

თუმცა ეს ყველაფერი არ ნიშნავს, რომ საქართველო საბოლოოდ დაკარგულ შემთხვევად უნდა ჩაითვალოს. მთავარი ფაქტორი ხელისუფლების პოლიტიკასა და საზოგადოების განწყობებს შორის არსებული მკვეთრი განსხვავებაა. საზოგადოებრივი აზრის დამოუკიდებელმა კვლევებმა არაერთხელ აჩვენა, რომ საქართველოს მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა კვლავაც მხარს

უჭერს ევროკავშირში გაწევრიანებას, მიუხედავად იმისა, რომ ხელისუფლების პოლიტიკური კურსი საპირისპირო მიმართულებით ვითარდება. სწორედ ამიტომ ევროკავშირის საბჭო დღემდე ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ გაწევრიანების პროცესის შეჩერება საბოლოო გადაწყვეტილება არ არის და ევროკავშირის კარი კვლავ ღია დარჩება, თუ საქართველოს ხელისუფლება პოლიტიკურ კურსს შეცვლის. ფორმალურად, საქართველოს კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი არ გაუუქმებია. თუმცა პრაქტიკულად ქვეყანა თითქმის სრულად არის გამოთიშული როგორც ეტაპობრივი ინტეგრაციის, ისე ორდონიანი და ასოცირებული წევრობის შესახებ მიმდინარე დისკუსიებიდან, რადგან სამივე მოდელი ეფუძნება იმ ვარაუდს, რომ კანდიდატი ქვეყნის ხელისუფლება აქტიურად ახორციელებს ევროკავშირის მოთხოვნილ რეფორმებს.

***

ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკა აღარ წარმოადგენს წევრობისკენ მიმავალ ერთიან და სტანდარტიზებულ გზას. ის დაიშალა რამდენიმე მოდელად, რომლებიც, ერთი შეხედვით, სხვადასხვა პრობლემას პასუხობენ, თუმცა საერთო ლოგიკას იზიარებენ: თითოეული სთავაზობს კანდიდატ ან წევრ ქვეყანას გარკვეულ სარგებელს უფრო სწრაფად, ვიდრე ამას ტრადიციული გაწევრიანების პროცესი შესთავაზებდა. თუმცა ამის სანაცვლოდ კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება პროცესების სიცხადე, თანასწორობა და სამართლებრივი საფუძვლები. ეტაპობრივი ინტეგრაცია სთავაზობს ყველაზე მეტ პრაქტიკულ შედეგს, მაგრამ ყველაზე ბუნდოვან ფინალს; ორდონიანი წევრობა სთავაზობს ყველაზე მკაფიო ინსტიტუციურ სტატუსს, მაგრამ, ამავდროულად, ყველაზე რთულ პოლიტიკურ გზას მის მისაღწევად; ასოცირებული წევრობა კი სთავაზობს ინტეგრაციის ყველაზე სწრაფ დასაწყისს, მაგრამ ყველაზე რთულ პოლიტიკურ პირობებსა და სუსტ სამართლებრივ საფუძველს.

თითოეულ ამ წინადადებას არაერთგვაროვანი რეაქცია მოჰყვა და თითოეული მათგანი განსხვავებულ რისკებს შეიცავს. ალბანეთის პრემიერ-მინისტრმა ედი რამამ ორდონიან წევრობას მხარდაჭერა გამოუცხადა, მაშინ, როდესაც უკრაინის პრეზიდენტმა ვოლოდიმირ ზელენსკიმ, მონტენეგროს პრეზიდენტმა იაკოვ მილატოვიჩმა და მოლდოვამ მკაფიოდ განაცხადეს, რომ საბოლოო წევრობა აუცილებლად უნდა იყოს სრული და თანასწორუფლებიანი. მათი შეფასებით, ეს მოდელი ქმნის საფრთხეს, რომ ევროკავშირში მუდმივად დამკვიდრდეს „პირველი“ და „მეორე კლასის“ წევრების სისტემა. ასოცირებული წევრობაც აწყდება მსგავს სკეპტიციზმს, რომელსაც ამძაფრებს ის გარემოება, რომ ეს მოდელი უკრაინას დააკავშირებს

ევროკავშირის ურთიერთდაცვის მუხლთან (42.7 მუხლი) იმ პირობებში, როდესაც რუსეთთან ომი კვლავ გრძელდება. ეს ვალდებულება, სამართლებრივი თვალსაზრისით, არასაკმარისად მყარია და პოლიტიკურად - ძალიან მგრძნობიარე. სწორედ ამიტომ, ზელენსკიმ ეს ვარიანტიც უარყო. პოზიციათა ეს სხვაობები გვიჩვენებს, რომ კანდიდატ ქვეყნებს შორის არცერთი მოდელი არ არის უნივერსალურად მისაღები ან მიუღებელი.

საქართველოს შემთხვევა ამ დისკუსიას განსხვავებული კუთხით წარმოაჩენს. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი 2023 წელს მიიღო, მისი გაწევრიანების პროცესი 2024 წლის ოქტომბრიდან პრაქტიკულად გაყინულია. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მოსახლეობაში ევროკავშირში გაწევრიანების ძლიერი მხარდაჭერა არსებობს, ქვეყანა სამივე ინტეგრაციული მოდელის მიღმა რჩება, რადგან თითოეული მათგანი მოითხოვს კანდიდატი ქვეყნის ხელისუფლების აქტიურ ჩართულობას ევროკავშირის მიერ მოთხოვნილი რეფორმების განხორციელებაში - პროცესში, რომელიც საქართველოს ხელისუფლებამ ღიად გადადო, სულ მცირე, 2028 წლამდე. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს ტრაექტორია ცხადყოფს, რომ სამივე განხილული მოდელი, მიუხედავად მათ შორის არსებული განსხვავებებისა, ორიენტირებულია მხოლოდ იმაზე, თუ როგორ გახდეს გაწევრიანების პროცესი უფრო სწრაფი და სამართლიანი იმ კანდიდატი ქვეყნებისთვის, რომლებიც ევროკავშირში გაწევრიანების მიმართ რეალურ პოლიტიკურ ნებასა და მზაობას ავლენენ.