IEŚ komentarze 1739 (244/2026) 16.11.2026

ISSN 2657-6996

Bartłomiej Krzysztan

Wstrzymana integracja. Gruzja w pakiecie rozszerzeniowym UE 2026

słowa kluczowe: Gruzja, Komisja Europejska, integracja europejska

4 listopada Komisja Europejska przyjęła pakiet rozszerzeniowy UE na rok 2026 oraz opublikowała coroczne sprawozdania pełnowymiarowo oceniające sytuację poszczególnych kandydatów do Unii Europejskiej. W raporcie dotyczącym Gruzji Komisja podtrzymała zdecydowanie negatywną ocenę tego państwa, wskazując, że jest ono kandydatem tylko z nazwy, proces akcesji do UE pozostaje *de facto* wstrzymany, a sytuacja wewnętrzna nadal się pogarsza.

Stopniowy regres. Ocena Komisji Europejskiej (KE) potwierdza wcześniejsze komunikaty wysokich urzędników UE, w tym komisarz ds. rozszerzenia Marty Kos oraz ambasadora UE w Gruzji Pawła Herczyńskiego. Raport wskazuje, że Gruzja nie zrealizowała żadnego z dziewięciu kroków zaleconych przez KE i przedstawionych gruzińskim władzom w listopadzie 2023 r., na miesiąc przed przyznaniem jej statusu kandydata (Gruzja złożyła wniosek o członkostwo równolegle z Ukrainą i Mołdawią w marcu 2022 r.). Przyznając Gruzji status kandydata, Rada Europejska (RE) wyraźnie zaznaczyła, że jest to decyzja warunkowa i oczekuje od niej działań wskazanych w zaleceniach KE. Dziewięć kroków obejmowało walkę z dezinformacją, dostosowanie polityki Gruzji do wspólnej unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przeciwdziałanie polaryzacji politycznej, zapewnienie wolnego, uczciwego i konkurencyjnego procesu wyborczego, zagwarantowanie niezależności i bezstronności instytucji oraz nadzoru parlamentarnego, implementację reformy sądowniczej, zwiększenie niezależności i skuteczności urzędów antykorupcyjnych, wdrożenie systemowego planu działań na rzecz deoligarchizacji oraz ochronę praw człowieka, w tym zapewnienie wolności słowa i zgromadzeń.

Wbrew oczekiwaniom rok 2024 przyniósł dalszą stagnację i regres demokracji oraz pogłębienie autorytaryzacji sfery publicznej w Gruzji, co RE negatywnie oceniła w czerwcu i październiku tego roku. Pod koniec listopada 2024 r. gruzińskie władze zawiesiły proces integracji europejskiej do 2028 r.[1] W związku ze wstrzymaniem tego procesu sprawozdanie, podobnie jak w 2025 r., koncentruje się wyłącznie na kwestiach podstawowych (*Fundamentals*), nie formułując zaleceń dotyczących innych rozdziałów negocjacyjnych. Najważniejsze wnioski dotyczą niezastosowania się do zaleceń w sprawie polityki wizowej UE, podważania uczciwości procesu wyborczego i ograniczania partycypacji obywatelskiej, ścigania i aresztowania liderów opozycji, ograniczania podstawowych praw człowieka, prób delegalizacji opozycji i represji politycznych, również wobec społeczeństwa obywatelskiego, rozbieżności ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa UE oraz sprzeciwu wobec unijnej polityki sankcyjnej wobec Rosji.

[1] Uznano, że Gruzja odrzuci wszelkie finansowanie unijne oraz nie zainicjuje rozmów akcesyjnych do tego czasu.

Reakcje polityczne. Sprawozdanie KE spotkało się z jednoznacznie negatywnym przyjęciem w najważniejszych ośrodkach władzy w Gruzji. Ministerstwo Spraw Zagranicznych odrzuciło ustalenia KE, uznając, że raport zawiera nieścisłości faktograficzne oraz błędne wnioski wynikające ze stronniczych ocen i politycznych spekulacji. W oficjalnym komunikacie MSZ zakwestionowano określenie działań gruzińskich władz mianem „zawłaszczenia państwa" oraz zarzucono UE ingerencję w wewnętrzne sprawy Gruzji. Interpretowane jest to więc jako atak na rząd będący reprezentacją polityczną demokratycznego społeczeństwa. Zdaniem gruzińskich władz, te uchybienia ze strony Brukseli ograniczają zakres konstruktywnego dialogu między UE a Gruzją[2]. Podobne stanowisko przedstawił premier Irakli Kobachidze podczas Euronews EU Enlargement Summit w Brukseli, wzywając reprezentantów KE do debaty. Podkreślił również, że Gruzja nadal zamierza przystąpić do UE, ale chce to uczynić „z godnością oraz na własnych zasadach"[3].

Paweł Herczyński, ambasador UE w Gruzji, osobiście przekazał sprawozdanie do gruzińskiego MSZ. Podczas konferencji prasowej zaznaczył, że choć proces akcesyjny jest *de facto* wstrzymany, droga Gruzji do integracji nie jest zamknięta. Wymaga to jednak od „władz gruzińskich zmiany kursu oraz ponownego zobowiązania się do przestrzegania demokracji, rządów prawa i praw podstawowych"[4]. Herczyński wskazał również, że deklaracja Kobachidzego o przystąpieniu Gruzji do UE na własnych zasadach jest fundamentalnie sprzeczna z ideą integracji europejskiej, ponieważ o spójności i gotowości do dołączenia decydują KE i państwa członkowskie. Podkreślił również niezmienne wsparcie UE dla gruzińskiej suwerenności, integralności terytorialnej i europejskich aspiracji Gruzinów. Kaja Kallas, komisarz UE ds. zagranicznych, po publikacji raportu zapowiedziała na styczeń ponowną ocenę działań podejmowanych wobec Gruzji, mających na celu powstrzymanie dalszego regresu. Jej zdaniem, na tym etapie kluczowe jest przygotowanie działań, które będą zarówno wspierać gruzińskie społeczeństwo, jak i dawać jasne sygnały rządowi, że UE nie popiera polityk pogłębiających erozję demokracji. Jednocześnie Kallas zaznaczyła, że wszelkie decyzje dotyczące ewentualnych nowych sankcji zostaną podjęte po styczniowej rewaluacji.

Wnioski. Pakiet Rozszerzeniowy UE 2026 sugeruje, że UE utrzymuje dwie ścieżki integracyjne: geopolityczno-strategiczną (Ukraina, Mołdawia, Gruzja) i geopolityczno-merytokratyczną (Bałkany Zachodnie)[5]. Przyznanie Gruzji statusu kandydata wraz z Ukrainą i Mołdawią wynikało z przesłanek geopolitycznych i strategicznych, które nadal wpływają na zaangażowanie UE w tym państwie. Paradoksalnie ta warunkowa kandydatura nie skłoniła gruzińskich władz do oczekiwanych działań. Zaangażowanie UE w Gruzji, wynikające z uwarunkowań geopolitycznych, nie jest jednak bezwarunkowe. UE w coraz większym stopniu uzależnia rozszerzenie od dostosowania się państwa kandydującego do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz od zbieżności stanowisk w kwestiach demokratycznych i strategicznych. Tym samym można się spodziewać, że wzrośnie również presja na gruzińskie władze, a ścieżka geopolityczno-strategiczna zostanie połączona z opartą na zasługach.

W sprawozdaniu KE nadal wyraźnie rozróżnia gruzińskie społeczeństwo i władze państwowe. W tym kontekście kluczowe pozostaje pytanie, na które UE jeszcze nie wypracowała odpowiedzi: w jaki sposób jednocześnie wywierać presję na gruzińskie władze i wspierać społeczeństwo obywatelskie, a potencjalnie również opozycję. Zapowiedziana przez Kaję Kallas na styczeń rewaluacja unijnej polityki wobec Gruzji powinna prowadzić do jej znaczącego przewartościowania, z wyraźnym rozróżnieniem na gruzińskie władze i społeczeństwo.

[2] Zob. https://mfa.gov.ge/statements-by-mfa/922609-saqartvelos-sagareo-saqmeta-saministros-gantskhadeba [12.11.2026].

[3] Zob. https://www.euronews.com/2026/11/03/georgia-pm-offers-no-way-out-of-eu-accession-deadlock-in-euronews-interview [12.11.2026].

[4] Zob. https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/introductory-remarks-eu-ambassador-pawel-herczynski-press-conference-following-publication-2026-eu_en [12.11.2026].

[5] Nie oznacza to, że kwestie geopolityczne nie mają w przypadku Bałkanów Zachodnich znaczenia. Pełnoskalowa rosyjska inwazja na Ukrainę stała się również katalizatorem procesu integracji w regionie.

Poważnym ostrzeżeniem dla Gruzji jest możliwość zniesienia ruchu bezwizowego dla jej obywateli. Byłaby to kontynuacja procesu rozpoczętego w marcu 2026 r., kiedy UE zdecydowała o odebraniu (na okres roku z możliwością przedłużenia) prawa do ruchu bezwizowego posiadaczom gruzińskich paszportów dyplomatycznych, urzędowych i służbowych. Gruzińscy obywatele posiadają prawo do ruchu bezwizowego od 2017 r. Możliwość rozszerzenia tych ograniczeń wynika z odmowy dostosowania się władz Gruzji do polityki wizowej UE, a także z naruszeń praw podstawowych, których składową jest prawo do swobodnego przemieszczania się. Zniesienie tego przywileju można by interpretować jako decyzję polityczną mającą na celu mobilizację gruzińskiego społeczeństwa, które w sprawozdaniu wyraźnie odróżniono od elit partyjnych Gruzińskiego Marzenia. W alternatywnym scenariuszu decyzja mogłaby wzmocnić antyunijną narrację gruzińskich władz i osłabić społeczne poparcie dla integracji.

Już pierwsze reakcje na sprawozdanie wskazują, że zaostrzająca się retoryka instytucji UE wobec gruzińskich władz będzie wykorzystywana do politycznych ataków na instytucje unijne i przedstawicieli UE odpowiedzialnych za relacje z Gruzją, a w szerszej perspektywie – także na unijne wartości. Władze gruzińskie będą tym samym coraz bardziej oddalać się od procesu integracji europejskiej, przerzucając odpowiedzialność za ten stan na mitologizowaną stronniczą politykę Brukseli wobec Tbilisi. Deklaracje Kobachidzego o chęci dalszej integracji z UE, ale na własnych zasadach, są kierowane przede wszystkim do odbiorców krajowych. Podtrzymując tę narrację gruzińskie władze ograniczają potencjalne koszty polityczne jednoznacznego odstąpienia od integracji, która wciąż cieszy się wysokim poparciem społecznym. Najnowsze badania opinii społecznej wskazują, że integrację popiera ponad 70% społeczeństwa[6]. Jednocześnie władze wzmacniają przekaz o sprawczości i suwerenności Gruzji. Temat integracji jest dla gruzińskich władz wygodnym narzędziem politycznym, pozwalającym wzmacniać przeświadczenie o suwerennej, wielowektorowej polityce zagranicznej tego państwa.

Obecnie nic nie wskazuje na to, że polityka gruzińskich władz wobec procesu integracji europejskiej może ulec zmianie. Przeciwnie, władze wyraźnie zaostrzają kurs, o czym świadczą projekt delegalizacji partii opozycyjnych, dalsze ograniczanie swobody działania społeczeństwa obywatelskiego oraz nadużywanie prawa w celu wykluczenia opozycji. Zapowiadana na styczeń ponowna ocena sytuacji w Gruzji powinna być podstawą do podjęcia konkretnych działań UE, opartych na bardziej restrykcyjnym i stanowczym podejściu do gruzińskich władz. Niemniej odpowiedzialność za zmianę sytuacji politycznej spoczywa również na rozproszonej i słabej gruzińskiej opozycji. Samo wsparcie UE dla społeczeństwa obywatelskiego nie wystarczy. Tym samym jedynie współdziałanie UE, gruzińskiej opozycji i społeczeństwa obywatelskiego może potencjalnie skutkować przesileniem politycznym w Gruzji.

[6] EU Neighbours East Georgia Annual Survey Spring 2026. W perspektywie długoterminowej poparcie waha się w granicach 60-80%, ale niezmiennie od ponad dwóch dekad integrację europejską popiera większość społeczeństwa.