

PAPER DETAILS

TITLE: Avrupa Birliği Dogu Ortaklığı Projesinin Gürcistan'a Etkisi

AUTHORS: Ali Onur ÖZÇELİK,Sopiko ZANDARADZE

PAGES: 167-193

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1032475>

Avrupa Birliği Doğu Ortaklığı Projesinin Gürcistan’a Etkisi

The Impact of the European Union East Partnership on Georgia

Ali Onur ÖZÇELİK* 
Sopiko ZANDARADZE** 

Öz

Bu makale, AB’nin doğuya yönelik genişlemesinin ardından Birliğe komşu olan yeni ülkelere demokrasiyi teşvik etmek için uyguladığı “Yeni Komşuluk Politikası ve Doğu Ortaklığı” politikalarını analiz etmek üzerine yazılmıştır. Yakın gelecekte Birliğe üye olması neredeyse imkânsız olarak değerlendirilen bu ülkeler (Ukrayna, Gürcistan, Belarus, Moldova, Azerbaycan ve Ermenistan), bütünleşme olmadan genişleme stratejisi bağlamında AB’nin Doğu komşularına yönelik uyguladığı normatif politikaların etkisi altında kalmıştır. AB’ne uyum konusunda göstermiş olduğu çaba, AB’nin Gürcistan’ı komşuluk politikasında örnek olarak seçmesi ve tek bir ülke üzerinden derinlemesine analiz yapmanın sağladığı avantaj, Gürcistan’ın seçilmesindeki temel motivasyonlardır. AB’nin normatif gücünün Gürcistan özelinde nasıl bir değişim sağladığını analiz etmek için, makalenin kavramsal çerçevesinde Avrupalılaşma literatürüne başvurulmuştur. Ayrıca “Dışsal Yönetişim Modeli”nden yola çıkarak “AB Komşuluk Politikası” ve onun halefi olan “Doğu Ortaklığı”nın Gürcistan’da insan hakları ve temel özgürlükler ile suç ve yolsuzlukla mücadele konusunda ne tür bir değişim sağladığı araştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupalılaşma, Dışsal Yönetişim, Avrupa Komşuluk Politikası, Doğu Ortaklığı, Gürcistan

Abstract

This article is about analyzing the New Neighborhood Policy and the Eastern Partnership policies that the EU is applying to promote democracy towards new countries adjacent to the Union following the eastern enlargement. Countries (Ukraine, Georgia, Belarus, Moldova, Azerbaijan, and Armenia), which are considered almost impossible to join the Union in the near future, have been under the influence of the normative policies of the EU towards their Eastern neighbors in the context of the enlargement without integration strategy. The effort to adapt to the EU, being selected as an example country in the EU’s neighborhood policy and conducting in-depth analysis through one single country are the important motivations for Georgia to be selected as a case country. In order to analyze how the EU’s normative power brings about changes in Georgia, Europeanization literature has been consulted as the conceptual framework of the article. In addition, based on the External Governance Model, the

* Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, alionur.ozcelik@gmail.com

** Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, zandaradze91@gmail.com

EU Neighborhood Policy and its successor Eastern Partnership have been investigated in Georgia in terms of human rights, fundamental freedoms and the fight against crime and corruption.

Keywords: Europeanization, External Governance, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership, Georgia

1. Giriş

Avrupa Birliği'nin (AB) 2004 yılı mayıs ayında gerçekleştirdiği büyük çaplı genişleme dalgası, Birliğin istikrarsız olarak değerlendirilen doğu sınırlarındaki komşularına yönelik bir politika oluşturmasını gerektirmiştir. Genişleme olmaksızın bütünleşmeyi ifade eden "Avrupa Komşuluk Politikası" (*European Neighbourhood Policy/ENP*), AB'nin genişleyen sınırları boyunca güney ve doğu eksenlerinde yaşanabilecek tehdit ve fırsatlara yönelik geliştirdiği önemli bir dış politika tercihidir. ENP, her ne kadar AB'nin doğu ve güney komşularına yönelik olarak başlatılmış olsa da 2007 yılında Polonya ve İsveç Dışişleri Bakanlarının önerdiği "Doğu Ortaklığı" (*Eastern Partnership/EaP*) projesi, Birliğin doğu komşularına yönelik daha farklı bir politika oluşturmasına zemin hazırlamıştır. Sovyetler Birliği'nden ayrılan altı ülkeyi (Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Beyaz Rusya, Moldova ve Ukrayna) kapsayan "Doğu Ortaklığı", Birliğin doğusunda yer alan komşuları ile çok taraflı iş birliğinin gerçekleştirilmesinin yolunu açan bir dönüm noktasıdır.

Doğu Ortaklığı'nın oluşturulması ile AB'nin demokrasinin yaygınlaştırılması, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve insan haklarının korunması gibi normatif değerlerinin bahsi geçen komşu ülkelere doğru aktarılması hedeflenmiştir. Normatif hedeflerin yanı sıra, AB'nin bu ülkelere yönelik oluşturduğu reel politik çıkarlar da son derece önemlidir. Reel politik açıdan değerlendirildiğinde, AB ve ilgili ortak ülkeler arasında ekonomik bütünleşmenin hızlandırılması için gerekli koşulların yaratılması, bahsi geçen komşu ülkelerde meydana gelecek çatışmaların önlenmesi, Avrupa'ya yönelik düzensiz göçün önüne geçilmesi ve enerji güvenliğinin sağlanması gibi bazı stratejik hedeflerin olduğu belirtilmelidir.

Hem normatif hem de reel politik hedeflerin başarılması halinde AB, uzun vadede doğu sınırlarında güvenli bir hat oluşturma şansını elde etmeyi planlamaktadır. AB'nin doğu komşularına yönelik politikasının yapısı ve ilkeleri incelendiğinde, normatif politikaların komşu ülkelere doğru aktarılmasına eşlik eden reel politik hedeflerin sadece Doğu Ortaklığı çatısı altında gerçekleştirilmesi, pratik açıdan bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, politika kapsamında yer alan ve AB'nin normatif politika transferinde hedef konumunda olan her bir ülkenin farklı tarihsel arka plana ve kurumsal kültüre sahip olması, bu politikaların hem siyasal hem de sosyo-kültürel açılardan ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Bu makale, AB'nin Doğu Ortaklığı Projesinin bir üyesi olan Gürcistan'ı örnek ülke seçerek, Doğu Ortaklığı'nın bu ülke üzerindeki etkisini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Gürcistan'ın komşuluk politikası ve AB'ne uyum konusunda göstermiş olduğu son derece olumlu performans bu ülkenin seçilmesi için en temel motivasyondur. Bu bağlamda, AB'ne uyum konusunda Gürcistan'da yaşanan bazı siyasal değişimlerin (insan hakları ve temel özgürlükler, suç ve yolsuzlukla mücadele) ne ölçüde AB tarafından şekillendirildiği ve değişimin önünde duran engellerin neler olduğu makale

boyunca tartışılacaktır. İnsan hakları ve temel özgürlükler, suç ve yolsuzlukla mücadele gibi politika alanlarının makale için tercih edilmesi, bu politika alanlarının fonksiyonel politikalar olmaktan ziyade AB'nin üzerinde durduğu normatif değerlere yakın olması sebebiyledir.

Doğu Ortaklığı Projesinin Gürcistan üzerindeki etkisini analiz etmeden önce, AB'nin üye ve aday ülkeler dışında komşusu olan üçüncü ülkelere yönelik politika yayma mekanizmalarının incelenmesi de önemlidir. Bu bağlam uyarınca, Lavenex ve Schimelfenning tarafından ortaya konulan dışsal yönetim modeli, Komşuluk Politikası ve Doğu Ortaklığı Projesi üzerinden ele alınacaktır. Lavenex ve Schimelfenning'e (2009) göre, AB'nin dışsal yönetim modeli, kendi iç kurallarını ve yönetim biçimlerini üye olmayan devletlere ihraç etmekten ibarettir ve böylelikle yönetişimin Avrupa sınırlarının ötesinde Avrupalılaşmasına katkıda bulunmaktadır.

Avrupalılaşma literatürü, dışsal yönetim gibi farklı modeller için güçlü bir kavramsal zemin oluşturmuş ve bu makalede de temel analitik çerçeve olarak ele alınmıştır. Küreselleşme ve modernleşme gibi popüler kavramlara benzer şekilde, Avrupalılaşma kavramsal çerçevesi ile Avrupa coğrafyasında, tarihten, kültürel değişimlere, politik süreçlerden, toplumsal ve ekonomik değişimlere farklı alanlardaki konular üzerinde akademik çalışmalar yapılagelmiştir (Özçelik, 2015: 35). 2000'li yıllar Avrupalılaşma kavramsal çerçevesinin aday ülkeler üzerindeki etkisini anlamaya çalışan akademik çalışmalara şahitlik etmiştir (Grabbe, 2001; Brusi, 2002; Hughes v.d., 2004). Son dönemlerde ise AB'nin komşu ülkeler üzerinde yaptığı etkiyi anlamaya yönelik bazı çalışmaların yapıldığı gözlemlenmiştir (Delcour, 2011; Chitaladze ve Grigoryan, 2015; Davitashvili, 2015; Özçelik, 2018). Komşu ülkeler üzerinde yapılan çalışmaların daha çok kavramsal ve kuramsal bir çerçevede olması, AB'nin bu ülkeler üzerindeki etkisinin anlaşılabilmesi için daha fazla görgül çalışmaların yapılmasına yönelik bir istek doğurmuştur.

Özetle bu makale, Gürcistan örnek olayı üzerinden Avrupa Komşuluk Politikası ve Doğu Ortaklığı gibi bir takım ortaklık anlaşmalarını inceleyecektir. AB'nin komşu ülkelerle olan ilişkisi ele alınacak ve Gürcistan özelinde yaşanan politika değişimleri (insan hakları ve temel özgürlükler, suç ve yolsuzlukla mücadele) değerlendirilecektir. Zira ortaklık anlaşmaları, komşuluk politikaları gibi yasal düzenlemeler ya da prensiplerin ana hedefi AB'nin sınırları ötesindeki politikaların uygulanmasında merkezi konumda bulunan normatif gücünün arttırılması için bir araç olarak değerlendirilmektedir. Makale ilk olarak Avrupalılaşma ve dışsal yönetim modelini tanıtacak, ardından AB-Gürcistan ilişkilerini Doğu Ortaklığı çerçevesinde inceleyecektir. Son olarak seçilen politika alanlarındaki gelişmeler değerlendirilecektir.

2. Avrupalılaşma ve Dışsal Yönetişim Modeli

En genel anlamda Avrupalılaşma, AB'nin üye, aday ve komşu ülkelerin politikalarına (*policy*), siyasalarına (*polity*) ve siyasal süreçlerine (*politics*) etkiyi ve bu etki neticesinde meydana gelen değişimi ifade etmektedir¹. Siyaset bilimi perspektifinden bakıldığında, Robert Landrech'in

1 Burada kullanılan, *policy*, *politics* ve *polity* kavramlarının birbiri ile karıştırılmaması önemlidir. *Policy* (politika),

(2010) çalışmasının, Avrupalılaşma alanındaki birçok çalışma için referans kaynağı olduğu söylenebilir. Landrech sonrasında alan, gerek kapsam, gerekse kullanım olarak genişleme göstererek, “hızla gelişen bir akademik endüstri haline gelmiştir” (Olsen, 2007: 68). Bu hızlı gelişimin doğal bir sonucu olarak, görgül çalışma alanlarına ve bu çalışmalarda kullanılan farklı kuramsal yaklaşımlara göre Avrupalılaşma birbirinden farklı anlamlarda kullanılmıştır (Quaglia v.d, 2007: 406).

Avrupalılaşma farklı anlamlarda kullanılmakla birlikte, Radaelli’nin yapmış olduğu tanım bu makale için esas alınmıştır. Radaelli’ye (2003: 30) göre Avrupalılaşma, “resmi ya da resmi olmayan kuralların, prosedürlerin, politika paradigmalarının, tarzların, yapılageliş biçimlerinin, paylaşılan norm ve inançların ilk olarak AB politika yapımlarında tanımlanıp pekiştirildiği, daha sonra ulusal söylemlerin, kimliklerin, politika kurumlarının ve kamu politikalarının bu mantığa dâhil edildiği bir süreçtir”. Radaelli (2000) ayrıca Avrupalılaşma ve AB politika oluşumunun kavramsal düzeyde farklı tutulması gerektiğinin de altını çizmiştir. Ancak pratik anlamda bu iki etkinin birbiri ile bağlantılı olduğu vurgulanmalıdır.

Avrupalılaşmaya yönelik farklı kavramsallaştırmalar olsa da literatürde bazı ortak noktalarda uzlaşa olduğu söylenebilir. Üzerinde uzlaşılan konulardan bir tanesi, ulusal düzeyde yaşanan değişimlerin, daha çok AB’ye üyelik ya da üye olma umuduyla gerçekleştiğine yöneliktir (Bache, 2008: 15). AB’nin genişleme perspektifinden bakıldığında, koşulluluk ilkesi, (*conditionality principle*), aday ülkelerdeki ulusal politikaların Avrupalılaşmasında da temel mekanizma olarak kabul görmektedir (Hughes v.d., 2004: 164). Komşu devletlerle olan ilişkiler açısından da koşulluluk ilkesinin, Avrupalılaşmanın bu ülkelerdeki politikalara getirdiği değişim için en temel mekanizma olduğu söylenebilir. Koşulluluk bir bakıma, “AB ve komşu ülkeler arasında asimetrik bir ilişkinin oluşmasına neden olmaktadır” (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005). Bu nedenle Gürcistan gibi AB’ne komşu ülkeler, kendi tercihlerini ve çıkarlarını AB’nin politika-yapımı sürecinde öne çıkarmakta güçlük çekerler. Daha da önemlisi bu ülkeler, AB’ne uyum sürecinde fazladan bir baskı ile karşılaşabilirler.

Diğer bir husus, Avrupalılaşmanın her ülkede aynı derecede etkiye sahip olmadığının kabulüdür. Görgül çalışmalar, AB taleplerinin ulusal politikalarda (Heritier ve Knill, 2001), kurumsal yapılarda (Bache, v.d., 2011) ve siyasi süreçlerde (Landrech, 2010) farklılık gösteren etkiler doğurduğunu kanıtlamıştır. Bir başka anlatımla, ülkelerin kurumsal yapıları, anayasaları, yönetim biçimleri, direnç noktaları ve hatta gelenekleri, ülkelerin Avrupalılaşma etkisi ile karşılaştıklarında farklı tepkiler vermelerine yol açabilmektedir. Bu anlamda, bağımlı değişken olarak seçilen politika alanlarının Avrupalılaşmasında, ulusal arenadaki bir takım bağımsız ve ara değişkenlerin süreci etkilediğini belirtmek önemlidir. Bu değişkenler, seçilen politika alanlarında Avrupa’ya uyum

siyasetin farklı alanlardaki bağlamsal boyutunu dikkate alarak siyasetin içeriğine dair analizleri kapsar (örneğin, ekonomi politikası, enerji politikası, çevre politikası, vb.). *Politics*, daha çok siyasetin yapılış tarzına gönderme yapıp, politika yapma süreçlerine odaklanır. Bu bağlamda, ortak bir rıza oluşumu ile bir karar alma sürecidir. *Polity* (kurumlar) siyasetin yapıldığı kurumsal ve hukuki çerçeveye odaklanır.

sağlanmasında kimi zaman süreci yavaşlatan veya durduran, kimi zaman ise hızlandıran etkisi olduğu vurgulanmalıdır.

Ulusal arenada yaşanan farklı etkilerin doğrudan bir sonucu olarak Radaelli (2004), Avrupalılaşma sürecine yönelik verilen tepkilerin ve ulusal arenada ortaya çıkan sonuçların uyumlaştırmadan ziyade kümelenmiş bir yakınsamaya (*clustered convergence*) neden olduğunu iddia etmektedir. Dolayısıyla gerek üye veya aday olsun gerekse komşu ülkelerle kurulan ilişkiler olsun, Avrupalılaşmanın türdeş bir etki oluşturmamasından ziyade her ülke için farklı etkiler meydana getirdiği iddiasında bulunmak mümkündür. Bu anlamda, Börzel ve Risse'nin (2003: 10) Avrupalılaşmanın olası sonuçları konusunda yaptıkları dördümlü sınıflandırma (atalet, azaltma, soğurma ve dönüşüm) genel olarak kabul görmüştür. Birinci durum, dönüşümün gerçekleşmediğini ifade eden atalettir (*inertia*). İkinci durum, azaltma (*retrenchment*), yani uyumsuzluk sayısının azalması yerine artmasıyla ortaya çıkan paradoksal etkidir. Üçüncü durum, soğurma (*absorption*), AB standartları bir ulusal siyasal sisteme hiçbir şekilde köklü bir değişiklik yapılmayacak şekilde bütünleşmiş olsa da, belirli uyumların gerçekleştiği anlamına gelir. Son olarak dönüşüm (*transformation*), iç siyasal sistemin AB gerekliliklerine yanıt olarak kayda değer ilerleyici değişiklikler geçirdiği anlamına gelir (Börzel ve Risse, 2003).

Bu makale için önem arz eden diğer bir unsur, AB'nin sadece üye ya da aday ülkeler üzerinde değil aynı zamanda sınırları dışında kalan komşu ülkelerde de politika değişim süreçlerine dışsal bir aktör olarak etki edebilme kapasitesidir. AB'nin iç politikadaki değişimlerini anlamak için faydalanan Avrupalılaşma kavramsal çerçevesi, bu yönüyle üyesi olmayan komşu ülkeler için de tercih edilmektedir. AB'ye üye ülkeler arasında tartışılmasının ardından Avrupalılaşma, Orta ve Doğu Avrupadaki komünizm sonrası ülkelerin AB ile bütünleşme sürecinin başladığı 1990'ların ortalarında akademik literatürün odak noktası olmuştur (Schimmelfennig ve Zurih, 2010). Lavenex ve Schimmelfennig'e (2009) göre AB, dışsal yönetim modeli ile kendi iç kurallarını ve yönetim biçimlerini üye olmayan devletlere ve diğer dünya çapındaki organizasyonlara yaygınlaştırmayı kapsar ve böylece yönetimin AB sınırları ötesinde Avrupalılaşmasına katkıda bulunur. Bu kapsamda koşulluluk ilkesi gereği AB, üye olmayan ülkelere yönelik fayda-maliyet hesaplamaları ile baskı oluşturmaya yarayan doğrudan bir Avrupalılaşma mekanizması kurabilmektedir.

Dışsal yönetimin modelinin tamamlayıcısı olarak siyasal koşulluluk (*political conditionality*), AB'nin üçüncü ülkelere yönelik olarak temel özgürlükçü değerleri ve normları geliştirme taahhüdünde önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Koşulluluk ilkesi, açıkça tanımlanabilen bir denetim mekanizması olarak görülmektedir. Genellikle, yeni ülkelerin girişini düzenlemek için devamlı olarak uygulanan normlar, kurallar ve kurumsal yapılandırmalar olarak anlaşılmaktadır (Hughes, v.d., 2005). AB, iç politikada yapılacak reform ve değişiklikleri bir koşula bağlamazsa AB kurallarının, normlarının ya da pratiklerinin uygulanması güçleşecek ya da uygulanmayacaktır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004).

Koşulluluk ilkesinin hedef ülkelerde etki doğurabilmesi için, AB genel olarak bir teşvik mekanizması kullanmaktadır. Buradaki en önemli amaç, AB ile uyum sağlamaya çalışan ülkelerin karışılacakları ekstra maliyetlerin üstlenilmesi ve ülke içerisinde reformlara yönelik muhalefete karşı bir önlem mekanizması kurmaktır. Koşulluluk ilkesi ile beraber işletilen bu teşvik mekanizması, hedef ülkelerde bulunan aktörlerin bulundukları şartlarda kendilerinin belirlediği tercihler ve önceliklere en uygun eylemi seçmektedir. Rasyonel aktörlerin bu şekilde davranması onların “sonuççuluk mantığını” (*logic of consequentialism*) izlediğini göstermektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken bir unsur, hedef ülkelerin potansiyellerine bağlı olarak teşvik mekanizmasının değiştiği ve her zaman olumlu anlam taşımadığıdır. Dolayısıyla koşulluluk, olumlu değişmelerin olması durumunda AB tarafından ödüllendirilebilirken (pozitif koşulluluk), olumsuz bir durumda ülkelere yönelik teşvik mekanizmaları bazı zamanlarda durdurulabilmektedir (negatif koşulluluk). Gürcistan açısından değerlendirildiğinde, üyelik beklentisinin hali hazırda olmamasına rağmen, AB teknik ve finansal yardımlar ile beraber vize serbestliğinin sağlanması gibi teşvik mekanizmalarını kullanma konusunda cömert davranmıştır.

AB’nin her koşulda doğrudan mekanizmalarla üçüncü ülkelere yönelik politika ihracı yapmadığını da belirtmekte fayda vardır. Diğer bir anlatımla sadece sonuççuluk mantığı izleyerek aktörler, kendi menfaatleri için tercihlerini çıkarlarına en uygun olacak şekilde belirlemezler. Nitekim Schimmelfening’in (2010) dışsallaştırma (*externalization*) olarak adlandırdığı dolaylı mekanizmaların burada altı çizilmelidir. Dışsallaştırma, AB’nin hedef ülkede bulunan aktörlerin fayda-maliyet tahminleri üzerindeki dolaylı etkisi ile çalışır. Koşulluluk ilkesinin aksine dışsallaştırma yaklaşımında, AB politikalarını, pratiklerini veya yönetim kurallarını sınırları ötesinde proaktif olarak desteklememektedir. Hedef ülkelerdeki aktörler için bu sefer devreye sosyolojik kurumsalcılığın ifade ettiği uygunluk mantığı (*logic of appropriateness*) girer. Uygunluk mantığına göre, aktörler içerisinde bulundukları yapıda toplumsal olarak kabul edilen davranış kalıplarına göre hareket etmektedir. Bu nedenle aktörler çıkarlarını maksimize edecek şekilde davranmak yerine doğru olanı yapmayı tercih etmektedir. Uygunluk mantığından hareketle kurumlar, aktörlerin davranışlarını fırsatlar sağlayarak ya da sınırlandırarak düzenlememektedir (Börzel, 2003: 2). Gerek koşulluluk ilkesi gerekse dışsallaştırma Avrupalılaştırmanın sınırları dışında kullandığı önemli mekanizmalar olduğu için dışsal yönetim modeli ile bu etkiyi açıklamak önemlidir.

Daha önce ifade edildiği gibi AB’nin dışsal yönetimi ülkeler, bölgeler ve politika alanlarına göre farklılık göstermektedir. Lavenex ve Schimmelfennig (2009), AB’nin dış ilişkilerinde ve farklı politika alanlarında, dışsal yönetimin modellerini ve sonuçlarını analiz etmeyi amaçlamışlardır. Ayrıca yönetim modellerinin ve politikalarının üçüncü ülkelerde neden farklılık gösterdiğini ve hangi koşullar altında dışsal yönetimin daha etkili olduğunu anlamaya yönelik bir takım sorulara yanıt aramışlardır. Bu sorulara cevap verebilmek için üç grup faktörü analiz etmişlerdir: kurumlar, güç ve ulusal yapı. Ortaya koydukları dışsal yönetim yaklaşımıyla yakından ilgili olan kurumsalcı açıklamaya göre, dışsal yönetimin yöntem ve etkileri, AB’nin kendi içerisinde oluşturduğu yönetim modeli ile şekillenir. Buna karşın, güç temelli yaklaşımda, dışsal yönetim modelinin üçüncü ülkelerde yaratacağı etkinin sadece AB kaynakları ile açıklanamayacağı ve

hedef ülkelerin Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya gibi başat aktörler ile yaşadıkları karşılıklı bağımlılığın da değerlendirilmesi ile anlaşılabilmesi savunulur. Son olarak, üye olmayan ülkelerin ulusal yapılarının, dışsal yönetim biçimlerini ve bunların etkililiğini şekillendirmede aracılık ettiğini belirtilir (Lavenex ve Schimmelfennig, 2009).

AB'nin politikalarını ve normlarını sınırlarının ötesine doğru yayma çabasına yönelik olarak, Freyburg vd. (2015), kaldıraç (*leverage*), bağlantı kurma (*linkage*) ve yönetim (*governance*) gibi üç farklı yöntemden bahsetmişlerdir. Açıkça belirtmek gerekirse farklı yönetim yaklaşımları, demokrasi teşvik modelinin yayılması, artan uluslararasılaşma ve devletler arasında artan işbirliği ile beraber demokrasinin dışarıya doğru teşvikinin yönetimi (*governance model of external democracy promotion*) gibi üçüncü bir yaklaşımın da önünü açmıştır (Freyburg vd., 2009; 2011; Lavenex ve Schimmelfennig, 2011). Ancak burada dikkat edilmesi gereken konu, AB çalışmasına yönelik yönetim yaklaşımı genellikle AB içindeki belirli politika oluşturma biçimlerini tanımlamak ve analiz etmek için kurgulanmıştır.

Yönetim modeli, AB'nin komşu ülkelerle olan ilişkilerini sürdürmek için uygun bir model gibi görülsede yönetimin hem AB'ye dönük olan kısmını hem de dışarıya dönük kısmını ayırmak önemlidir. Yönetimin AB'nin kendine içine dönük olan kısmında, öncelikli olarak kuralların oluşturulması ve üyesi olan ülkelerin siyasi sistemlerinde uygulanması yer alırken, dışsal boyutu yalnızca AB kurallarının devri ve üye olmayan devletler tarafından benimsenmesi ile ilgilidir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004). Bu bağlamda, dışsal yönetim modeli AB'nin komşu ülkelere yönelik olarak demokrasiyi teşvik etmesini analiz etmek için daha uygun bir model olarak değerlendirilebilir. Nitekim dışsal yönetim modeli, komşu ülkelerin kendi iç politikalarını ve mevzuatlarını AB'nin topluluk müktesebatına yaklaştırmayı taahhüt ettiği kurumsallaşmış ilişkileri ifade eder (Lavenex, 2008). Bu kurumsallaşmış ilişkiler, AB'deki idari yapılar ve belirli kamu politikası alanlarında üçüncü ülkeler ile hükümetlerarası yatay ağlar kurulması ile sağlamaktadır (Lavenex 2008).

Buraya kadar tartıştığımız Avrupalılaştırmanın, dışsal yönetim ve koşulluluk kavramlarının AB sınırlarının ötesine uzandığını ve aynı zamanda “dönüştürücü güç” (*transformative power*) olduğunu söylemek de mümkündür (Börzel ve Risse, 2009). Fakat şunu da belirtmek gereklidir, AB'nin dönüştürücü gücü, alıcı ülke Avrupalılık değerlerini, normlarını ve kurallarını kendi ulusal bağlamına kabul etmeye hazır olduğunu gösterdiğinde devreye girer. Gürcistan örneğinde, ülkenin 2003 yılında, Gül Devrimi'ni takiben Avrupa'ya yönelik olumlu bir tutum gösterdiğini söyleyebiliriz. Bu durum, Gürcistan halkı ve hükümetinin Avrupa yolu ve yeni Avrupa değerleri için hazır olduğunu ifade etmesi olarak da değerlendirilir. 2003'ten günümüze, Gürcistan'ın değişime yönelik politikalar geliştirdiği ve bunu halen devam ettirdiğini iddia etmek mümkündür. Bu bağlamda 2003 sonrasında Gürcistan'da yaşanan kurumlar, yasalar ve kuralların değişmesini AB'nin taleplerine göre olduğu değerlendirilmektedir. Makalenin ilerleyen bölümleri bu değişimleri ve değişimin kaynağı olarak AB-Gürcistan ilişkilerini dışsal yönetim modeli bağlamında irdedecektir. Ancak değişim ve değişimin kaynağının daha iyi anlaşılması açısından ikili ilişkileri tarihsel bir süreçte ele almak yerinde olacaktır.

3. AB ve Gürcistan Arasında İlişkilerinin Kurulmasına Yönelik Adımlar

Gürcistan'ın AB'ye yakınlaşmak için attığı adımlar, ülkenin alternatif politika bulma çabasını göstermekte olup ülkenin dış siyasetini şekillendiren stratejik bir tercihtir. Sadece dış politika alanında alınmış stratejik bir hedef olmayıp, aynı zamanda AB ile geliştirilecek ilişkiler, Gürcistan'ın siyasal kültüründe yer alan güvenlik, kimlik, çevre, eğitim, sağlık, vb. konulara da önemli katkılar sağlayabilecektir (Chitaladze ve Grigoryan, 2015). Avrupahlaşma, Rusya yanlısı bir politikanın alternatifi olarak, genellikle de Rus etki alanından bağımsız olmanın en iyi yolu olarak değerlendirilebilir (Chitaladze ve Grigoryan, 2015).

AB açısından değerlendirildiğinde Lynch (2006), AB'nin Gürcistan konusunda doğrudan hedeflediği üç çıkarı olduğunu belirtmiştir. İlk olarak Birlik, Gül Devrimi ile başlayan demokratikleşme hareketinin, Gürcistan'da yerleşik bir yönetim anlayışı için önemli bir kırılma noktası olduğunu değerlendirmektedir. 2003 yılında Gül Devrimi ile hükümeti devralan Saakashvili, Gürcistan'ın modernleştirilmesine yardımcı olmuş, ulusun kapsamlı olarak modernizasyonunu teşvik etmiş ve Gürcistan'ı AB ilkeleriyle uyumlu olan Avrupa-Atlantik kurumlarına doğru yönlendirmiştir (Cornell, 2013). İkinci olarak, AB'nin Gürcistan'ın istikrarı ve refahı üzerinde doğrudan çıkarları söz konusudur. AB, ABD'de meydana gelen 9/11 olayları sonrasında başarısız ve zayıf bir ülke konumunda olan Gürcistan'ın, Avrupa sınır güvenliği için tehdit oluşturabilecek olan uluslararası birtakım sorunların (uyuşturucu kaçakçılığı, organize suç ve yasadışı göç gibi) Avrupa'ya geçişini sağlayabilecek transit bir ülke olmasından çekinmektedir. Daha da önemlisi, Gürcistan'ın Kuzey Kafkasya ya da Karadeniz çevresinde oluşan uluslararası terörist gruplar için elverişli bir konumda olması, AB için önemli bir endişe kaynağıdır. Bu kapsamda, Gürcistan içinde yaşanan bazı ihtilafların ve donmuş çatışmaların (örneğin Abhazya ve Güney Osetya'da süren savaş tehdidi gibi) barışçıl yollarla çözülmesi de AB açısından son derece önemlidir. Son olarak, Hazar Denizi'nden gelen petrol türevlerinin geçiş güzergâhında (örneğin Bakü-Tiflis-Ceyhan/BTC ve Bakü-Tiflis-Erzurum/BTE) bulunan Gürcistan'da istikrarın sağlanması, AB'nin enerji güvenliği açısından hayati bir önem arz etmektedir.

Yukarıda belirtilen hususların büyük bir kısmı, sadece Gürcistan özelinde değil genel olarak AB'nin doğu sınırlarına yönelik oluşturduğu politikaların bir özeti olarak da değerlendirilebilir. Bu bağlamda AB, Kafkasya ve Orta Asya devletleri ile koordineli işbirliğinin ilk teşebbüsünü 1991 yılında Bağımsız Devletler Topluluğu Teknik Yardım Programı (TACIS) ile başlatmıştır. TACIS'in ana hedefi, pazar ekonomisine ve demokrasiye geçişlerinde on iki eski Sovyet ülkesi (Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkmenistan ve Ukrayna) ile beraber Moğolistan'a finansal ve teknik açıdan destek sağlamıştır. 1990-1999 yılları arasında AB, Gürcistan'a verilen 110 milyon Dolar dâhil olmak üzere TACIS ve alt programlarına 4.2 milyar Avro harcamıştır (Avrupa Komisyonu, 2005). Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir konu, AB'nin bahsi geçen bölge üzerinde başlatmış olduğu ilk projenin, proje kapsamı içinde bulunan ülkelerde demokrasinin güçlendirilmesi ve piyasa ekonomisine geçiş gibi konularda kayda değer bir etki yaratamamış olmasıdır (Papava 2006; Papava 2011; Davitashvili 2015).

İlk deneyimlerden yeterince olumlu sonuç elde edemeyen AB, 1996 yılına gelindiğinde daha verimli bir dışsal yönetim sağlayabilmek adına hedef ülkelerin sayısında daraltmaya giderek ve kapsamı farklılaştırarak, Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan ile ilişkileri geliştirmek için Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları (*Partnership and Coordination Agreements/PCAs*) müzakerelerine başlamıştır. Temmuz 1999'da yürürlüğe giren Gürcistan-AB Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması, günümüze kadar Gürcistan ve AB arasındaki ikili ilişkilerin yasal temelini oluşturmuştur. Bununla birlikte, Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması yürürlüğe girdikten sonra Gürcistan-AB ilişkileri, her iki tarafın taahhüdünün eksikliği nedeniyle giderek bozulmuş ve çoğu kez sekteye uğramıştır.

Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması konusundaki taahhütlerin eksikliğine rağmen 2003 yılı ile beraber AB, Gürcistan ile olan ilişkileri tekrar canlandırmayı başarmıştır. AB, bu dönemde güvenli ve istikrarlı bir komşu ihtiyacını ilk defa kabul etmiştir. Aynı yıl AB, Avrupa Güvenlik Stratejisini onaylamıştır. Strateji, AB'nin "Güney Kafkasya sorunlarına daha güçlü ve daha aktif bir ilgi göstermesi" gerektiğini vurgulaması açısından önemlidir (AB Komisyonu, 2003). Avrupa Komisyonu, Güvenlik Stratejinin önerilerini değerlendirmiş ve Temmuz 2003'de Güney Kafkasya'ya ilk AB özel temsilcisi (EUSR) olarak Heikki Talvitie'yi atamıştır (AB Komisyonu Basın Bülteni, 2003). Aynı zamanda, Gül Devrimi ve ardından gelen politik değişiklikler, Gürcistan'ın dış politikasını Avrupa yönüne doğru kaymasına yönelik önemli bir itici güç oluşturmuştur. Gül Devrimi sonrasında yaşanan bu gelişmeler, Gürcistan'ın ENP ve sonrasında EaP'ye katılımı için kapının iyice aralanmasına vesile olmuştur.

3.1. Genişleme Olmadan Bütünleşme Stratejisi

Avrupa Komşuluk Politikası (ENP), AB'nin komşu ülkelerle olan ilişkisine yeni bir vizyon getirdiği için politika oluşturma sürecinde önemli bir duraktır. Ancak 2004 yılındaki Doğu genişlemesinden sonra üye ülkeler, AB'nin sürekli genişlemesi ile beraber Birliğin etkin bir şekilde hareket etme kapasitesini kaybedebileceğinden tedirgin olmuşlardır (Rinnert, 2011). Örneğin 2002 yılında Avrupa Komisyonu Başkanı Romano Prodi, "AB'nin sonsuza kadar genişlemeye devam edemeyeceğini, üye ülkelerin, Avrupa siyasi projesini sulandıramayacaklarını ve AB'yi salt kıtasal ölçekte serbest ticaret alanına çeviremeyeceklerini" ifade etmiştir². Bu noktada AB'nin, komşu ülkeler ile arasındaki ilişkileri bir şekilde daraltabilecek yeni bir politikaya ihtiyacı olduğu genel kabul gören bir anlayış haline dönüşmüştür. Oluşturulacak yeni politikayla beraber, genişlemenin olmadığı yeni bir bütünleşme modeli olarak Avrupa Komşuluk Politikası ortaya çıkmıştır (Rinnert, 2011).

AB'nin komşu ülkelerle ilişkileri geliştirmesindeki temel amacın güvenlik olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla ENP'nin sınır kontrollerinin sağlandığı, enerji ve göç gibi alanlarda işbirliğinin artırıldığı ve Avrupa sınırları etrafında bir dost çemberi yaratma fikri olarak da görülmesi

2 Romano Prodi'nin konuşmasının tamamı için, "Daha Geniş Bir Avrupa – İstikrarın Anahtarı Olarak Yakınlık Politikası", Brüksel 2002. Bkz: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm. (Erişim Tarihi: 13.05.2017).

mümkündür (Walski, 2010). Ancak AB'nin üye ya da aday ülkelerdeki ulusal reformları sağlamada kullandığı en önemli teşvik mekanizması üyelik ya da üye olma perspektifidir. Bu durum, komşu ülkeler için geçerli olmadığından AB'nin dönüştürücü etkisi ya da uyum baskısı oluşturmaları oldukça zordur. Üyelik perspektifi olmadığı için AB, programa dâhil edilen komşu ülkelerle işbirliğini geliştirmek, katılımı desteklemek, teşvik ve fırsatlar sunmak için alternatif mekanizmalar oluşturmuştur. Bu mekanizmaların toplandığı alan ise ENP içinde kendisine yer bulmuştur.

Bu makalenin de iddia ettiği gibi ENP, AB'nin sınırları ötesinde ulusal politikalarda reformları gerçekleştirmesine yarayan bir dışsal yönetim yapısı olarak ele alınabilir. ENP kapsamı içinde alınan üçüncü ülkeler, yasalarını ve çeşitli politika alanlarını AB standartlarına uyumlaştırma taahhüdü vermiştir (Freyburg, vd., 2015). AB kural ve politikalarının ulusal politikaları içerisinde geliştirilmesi, Teknik Yardım ve Bilgi Değişimi (*TAIEX*) ve Eşleştirme (*Twinning*) gibi reform programları vasıtasıyla AB üyesi ülkeler ile oluşturulan hükümetlerarası diyalog ile gerçekleştirir. Bu programlar, başlangıçta, üyelik sürecinin bir parçası olarak aday ülkelerin mevzuatlarını AB müktesebatıyla uyumlulaştırmalarına yardımcı olmak üzere tasarlanmış ancak daha sonra ENP ülkelerine doğru yaygınlaştırılmıştır (Tulmets, 2006).

AB'nin doğu sınırında bulunan ülkeler ile Akdeniz sınırında bulunan Kuzey Afrika ülkelerine benzer bir komşuluk politikası uygulaması, ENP'nin beklenen bir şekilde sürdürülmesinde pratik anlamda birtakım problemlerin çıkmasına neden olmuştur. Nitekim komşuluk politikasına dâhil olan ülkelerin farklı tarihsel, kültürel, politik ve sosyo-ekonomik tecrübelerine sahip olması, ENP'nin coğrafi kapsamının genişliği konusunda önemli bir tartışma başlatmıştır (Rinnert, 2011). ENP üyeliğinin geniş tutulması ve farklı coğrafi alanlarda bulunan ülkeleri bir bütün olarak ele alması, ENP'nin beklentileri karşılamaktan uzak kaldığının anlaşılmasına neden olmuş ve izleyen yıllarda yeni öneriler ortaya çıkmıştır.

ENP'nin beklentilerini karşılayamaması üzerine ortaya atılan önerilerden bir tanesi olan “Karadeniz Sinerjisi” (*Black Sea Synergy/BSS*) 2007 yılında başlatılmıştır. BSS girişimi, tüm Karadeniz kıyı devletlerini ve kıyıdaş olmayan devletleri kapsayacak biçimde çok taraflı ve bölgesel bir program şeklinde özel olarak tasarlanmıştır. BSS, bölgesel düzeyde siyaset üzerine odaklanacak ve sürmekte olan işbirliği süreçlerini güçlendirecek ve böylece “mevcut politikaları tamamlayıcı” bir strateji olarak işleyecekti (AB Komisyonu, 2007). BSS, AB'nin “Doğu Komşuları için bölgesel bir politika oluşturma yolundaki ilk girişimi” olduğu için, ortak ülkeler arasında umutlar ve beklentiler ilk başlarda oldukça yüksekti (Delcour, 2010). Ancak kısa süre içinde, ENP gibi BSS'nin de Doğu ortaklarının beklentilerini karşılayamadığı anlaşıldı. ENP ve BSS'nin yetersizliği üzerine AB'nin Doğu ortaklarına yönelik yeni bir politika oluşturmaya devam edilmiş, 2009 yılında Polonya ve İsveç tarafından önerilen AB Doğu Ortaklığı Projesinin (EaP) başlatılmasına yol açmıştır.

3.2. Doğu Ortaklığı Projesi (EaP)

Doğu Ortaklığı (EaP), temelde bir politika girişimi olarak tanımlanabilir (Rinnert, 2011). EaP, ekonomik kalkınmayı hızlandırma, demokrasi ve özgürlüğü güçlendirme, yasal ve idari kapasitelerin geliştirilmesi ve altı ülkede (Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna) sivil toplum yapıları inşa etmeyi amaçlamıştır (Walski, 2010). 7 Mayıs 2009'da Prag'daki ilk EaP zirvesinde imzalanan ortak bildirgede, AB ve altı ortak ülke "uluslararası hukukun ilkeleri, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklere saygıyı içeren temel değerlerin yanı sıra piyasa ekonomisine, sürdürülebilir kalkınmaya ve iyi yönetime olan bağlılıklarını" kabul etmişlerdir (Avrupa Birliği Konseyi, 2008). AB ve ortak ülkeler, EaP'nin her bir ortak ülke için uzun vadeli bir amaç olarak vize serbestisi konusunda gerekli adımlar atacağını belirtmiştir. Ayrıca, "Doğu Ortaklığının, daha iyi düzenleme, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kaynaklarının daha fazla kullanımı da dâhil olmak üzere, uzun vadeli istikrarlı ve güvenli enerji arzı ve aktarımı ile ilgili işbirliği yoluyla enerji güvenliğini güçlendirmeyi amaçladığını" vurgulamışlardır (AB Konseyi, 2008).

İçerdiği tüm olumlu ilkelere rağmen EaP, Doğu Avrupa ülkelerindeki tüm sorunların çözüm yolu olarak düşünülmemelidir. Nitekim EaP sunulmadan önce bireysel olarak masaya oturan ortak ülkeler için hazırlanan teklifler, gerçekleştirildiği takdirde AB ve ortak ülkeler arasındaki ilişkileri önemli ölçüde değiştirecek olan en az üç unsuru içermektedir:

1. AB ile imzalanacak olan Ortaklık Anlaşması (*Association Agreement/AA*), Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Anlaşması (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement/DCFTA*)
2. Tam vize serbestisi,
3. Enerji Topluluğu üyeliği³ (Gromadzki, 2015).

EaP projesi dâhilinde, AB-Doğu Ortak Parlamenterler Meclisi (*Euronest*), Sivil Toplum Forumu (*Civil Society Forum/CSF*) ve Bölgeler Komitesi (*Committee of Regions/CoR*) çok taraflı yolların hükümetler arası işbirliği çerçevelerini desteklemek amacıyla ilave ve hükümet dışı girişimler olarak hayata geçirilmiştir. Euronest ve Avrupa Parlamentosu, Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna'nın ulusal parlamentolarının temsilcilerinden ve Belarus'tan gelen gözlemcilerden oluşur. Euronest, Doğu ortaklarıyla çok taraflı bir düzlemde parlamenter işbirliğini geliştirmeye yönelik benzeri görülmemiş bir girişimdir. Ortak ülkelerin her birinden olmak üzere Birliğin on üyesinden ve AB'nin 60 temsilcisinden oluşmaktadır. Euronest'te dört komite kurulmuştur: (1) Siyasi İşler, İnsan Hakları ve Demokrasi (2) Ekonomik İşler, Yasal Yakınlaşma ve AB Politikalarına Yakınlaşma (3) Enerji Güvenliği (4) Kültür, Eğitim ve Sivil Toplum. Euronest siyasi bir doğaya ve Avrupa Parlamentosu tarafından AB dış politika sürecinde üstlenilen sınırlı bir role sahiptir ve bu da çok taraflı yolda bir birliğin etkili olmasına engel teşkil etmektedir (Delcour, 2011).

3 Enerji Topluluğu, 2006 yılında, Batı Balkan Ülkelerini AB gaz ve elektrik pazarlarına dâhil etmek amacıyla kuruldu.

Öte yandan Sivil Toplum Forumu (CSF), AB'den ve ortak ülkelerden sivil toplum temsilcilerini birleştiren oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. CSF platformu, Gürcistan'ın 75 sivil toplum kuruluşunu birleştirmektedir. Platformun görevi, EaP araçlarının etkili bir şekilde uygulanmasını engelleyebilecek zorlukları ve sorunları çözmeye katkıda bulunmaktadır. CSF, AB ve ortak ülkeler tarafından koordine edilen dört tematik platformda düzenlenmektedir: (1) Demokrasi, iyi yönetim ve istikrar (2) AB politikaları ile ekonomik bütünleşme ve yakınlaşma (3) enerji, iklim değişikliği ve çevre (4) insanlar arasındaki temaslar.

3.2.1. Doğu Ortaklığı Projesi ve Rusya Faktörü

Doğu Ortaklığı'ndan bahsederken Rus faktörünün dikkate alınması oldukça önemlidir. Nitekim dışsal yönetim modelinin unsurlarından birisi olan güç temelli yaklaşımda, yönetim modelinin üçüncü ülkelerde yaratacağı etkinin sadece AB kaynakları ile açıklanamayacağını ve hedef ülkelerin bölgede stratejik çıkarları olan diğer başat aktörler ile yaşadıkları karşılıklı bağımlılığın da değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmişti. Bu anlamda, EaP'nin engellerinden biri olarak Gürcistan'da Rus etkisinin varlığı görmezden gelinemez. Her ne kadar AB başlangıçta Rusya'nın da EaP'ye katılımını sağlamak istese de Rusya'nın bunu reddetmesinden dolayı EaP'nin nihai dokümanına dâhil edilmemiştir. Hiç kuşkusuz EaP, eski Sovyet ülkelerine yöneltildiğinde bu durum Rus dış politika çıkarlarıyla çatışmıştır. Moskova, EaP ülkelerinin AB ile bütünleşme fikrinin gerçekçi olmayan bir senaryo olduğuna ve EaP'nin boş bir proje olduğuna inanmıştır (Gromadzki, 2015). Rusya Dış İşleri Bakanı Sergei Lavrov daha da ileri giderek, AB'yi EaP yoluyla nüfuz alanını genişletmeye çalışmakla suçlamıştır (Schaffer ve Tolsdorf, 2009).

Rusya, 2010 yılında EaP'nin kurulmasına cevap olarak, Doğu Avrupa'da AB'nin EaP yoluyla giderek artan varlığını azaltmaya ve hatta durdurmaya yönelik bir girişim olarak kabul edilen Avrasya Ekonomik Birliği'ni (*Eurasian Economic Union/EEU*) başlatmıştır. EEU projesi, "EaP ülkeleri için AB'ye bir alternatif" bir proje olarak sunulmuştur (Schaffer ve Tolsdorf, 2009). Örneğin 2013 yılında Yerevan'ın artık AB ile Ortaklık Anlaşması imzalamak istemediğini ve EEU'ya katılmayı tercih ettiğini belirtmesi ile beraber Rusya'nın bu ülkede nüfuzunun arttığı belirtilmiştir (AB Parlamentosu, 2014). Öte yandan Azerbaycan, EaP'nin uygulanması konusunda pasif kalırken, Belarus EEU'nun çekirdek ülkelerinden birisi olmuştur. Ancak EaP'in diğer üç ülkesi olan Gürcistan, Moldova ve Ukrayna yetkilileri defalarca EEU'ya katılmakla ilgilenmediklerini, Rusya'nın kendi ulusal politikalarında etkisini azaltmak istediklerini ve onlar için yalnızca AB ile bütünleşmenin uygun bir seçenek olduğunu ifade etmişlerdir (Chikvadze, 2015).

Kısaca değerlendirildiğinde, EaP'e yanıt olarak yaratılan EEU, özellikle Ukrayna, Moldova ve Gürcistan örneğinden hareketle başarısız bir proje olarak kalmıştır. Moskova'nın büyük çaba göstermesine rağmen bu üç ülke dış politikalarındaki stratejik seçimlerini korumayı tercih etmişlerdir. Son tahlilde, Azerbaycan, Ermenistan ve Beyaz Rusya EaP süreçlerinin dışında kalırken, Ukrayna, Moldova ve Gürcistan aktif olarak süreç içerisinde yerini almıştır. Ancak Rusya faktöründen bağımsız olarak değerlendirilebilecek diğer bir husus ise, yardımın kapsamı

her bir ortak ülkenin reform performansına bağlı olmasıdır. Bu anlamda EaP'den doğru bir şekilde yararlanabilmek ve AB'nin yanında yer alabilmenin bir koşulu olarak ülkelerin göstermiş olduğu çabalar ve faaliyetlere göre süreç içerisinde pozitif ve negatif koşulluluk ilkelerine bağlı olarak ilerleme kaydedebildikleri unutulmamalıdır.

4. Gürcistan'da Doğu Ortaklığı Programının Uygulanması

EaP kapsamındaki altı ülkesinin ortak Sovyet geçmişi olmasına rağmen, bu ülkelerin ulusal yapıları ayrı ayrı incelendiğinde yolsuzluk, anti-demokratik yapılar ve serbest ticarete ilişkin uygulamalarda farklı özelliklere sahip oldukları görülmektedir. 2009'da EaP ortaya çıktığında altı ülke arasında derin farklılıkların olduğu ve bu farklılıkların halen devam ettiği belirtilmelidir. EaP ülkeleri arasındaki bu farklılıkların en temel kaynağı, bu ülkelerin sahip olduğu çeşitli ulusal dinamiklerden (tarihsel arka plan, kurumsal yapılar ve siyasal kültür gibi) kaynaklanmaktadır. Gromadzki (2015), EaP'ye üye olan altı ülkenin parlamenter demokrasilerinin işleyişine bakarak, otokratik hükümete sahip olanlar ve nispeten daha demokratik olan ülkeler şeklinde ikili bir ayrım yapmıştır. Bu ayrım dikkate alındığında, son altı yıldır parlamenter demokrasinin uygulandığı Gürcistan, ikinci grup içinde kendisine yer bulmuştur. Gürcistan'ın diğer EaP ülkelerinden farklılaşmasına neden olan iki olay, ülkenin siyasi değişim yönünde arzusunu ortaya koymuştur. Bu olaylardan ilki 2003 yılında gerçekleşen Gül Devrimi, ikincisi ise 2012'deki parlamento seçimlerinin sonucu olarak iktidarın değişmesidir. Her iki durumda da toplum, hükümetin demokratik olmayan davranışını protesto etmiş ve bu konuda bir değişim talep etmiştir. Bu iki olayın Gürcistan açısından önemli tarihsel kırılma noktaları oluşturduğunu ve ülkenin AB ile olan ilişkilerine daha fazla motive olmasına neden olduğunu belirtmekte fayda vardır.

AB'nin Doğu Ortaklığı bağlamında Gürcistan'a yapmış olduğu temel teşvikler, Ortaklık Anlaşması (AA), Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Anlaşması (DCFTA) ve Vize Serbestleştirme anlaşmaları olarak değerlendirilebilir. AB, maddi yardımlardan, teknik yardımlara ve çok taraflı kurumsal ilişkilere kadar her üç alanda, temelde ortak ülkelerin yasal olarak uyumlaştırılmasına odaklanan bir takım uyumlaştırma araçları sağlamıştır. Bu araçları, komşu ülkelerin Avrupalılaşması noktasında kullanılan teşvik mekanizmaları olarak görmek de mümkündür. Nitekim oluşturulan işbirliğinin yol gösterici ilkeleri değerlendirildiğinde, her iki tarafın da önceliklerini birlikte belirlemeleri gerektiği anlamına gelen müşterek mülkiyet anlayışının ve koşulluluk ilkesinin temel alınması gereken unsurlar olduğu belirtilmelidir. AB'nin finansal anlamda yapacağı yardımların kapsamı her bir ortak ülkenin reformlardaki performansına bağlıdır. Diğer bir anlatımla AB komşu ülkelerle geliştirdiği ilişkilerde pozitif koşulluluk ilkesini esas olarak aldığını göstermektedir. Gürcistan özelinde değerlendirildiğinde ise, Tiflis'in uluslararası alanda AB'nin dışsal yönetim modelinin iyi bir uygulayıcısı olduğunu belirtmekte yarar vardır. Nitekim, 2016 AB Küresel Stratejisinde Gürcistan, toplumsal değişime ayak uydurma konusunda doğu komşuları içinde model ülke olarak kabul edilmiştir (AB Küresel Stratejisi, 2016). Bu noktada ilişkilerin detaylarına bakmak ve AB ile uyumlu bir şekilde Gürcistan'daki temel değişimleri EaP'nin üç unsurunu inceleyerek ele almak faydalı olacaktır.

4.1. Ortaklık Anlaşması (Association Agreement/AA)

Ortaklık Anlaşması, bir ülkenin yasalarını ve politikalarını AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmeye yönelik ayrıntılı hükümler sunması ve EaP'nin en uzun ve en ayrıntılı unsuru olması dolayısıyla önemlidir. Bu anlaşmanın kapsamı dikkate alındığında, Petrov (2010) bunu AB dışsal yönetim mekanizmasının en belirgin unsuru olarak nitelendirmiştir. Ortaklık Anlaşması ile birlikte Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Alanı, Gürcistan yetkililerinin yaklaşık 320 adet AB yönetmelik ve direktifi benimsemesini ve bunları uygulamasını gerektiren yasal nitelikteki belgelerdir. Özellikle Ortaklık Anlaşması'nın AB ile ilişkilerin ilerletilebilmesi açısından önemi büyüktür. Bu önem Prag'da düzenlenen EaP Zirvesi Ortak Bildirgesi'ne şu şekilde yansımıştır: “Doğu Ortaklığı şemsiyesi altındaki ikili işbirliği, AB ile sonuçta ortaya çıkan taahhütlere katılmaya istekli ve kabiliyetli olan ortak ülkeler arasındaki Ortaklık Anlaşmalarının temelini sağlamalıdır” (Avrupa Birliği Konseyi, 2009).

Haziran 2014'te AB ve Gürcistan, ENP bağlamında Ortaklık Anlaşmasını imzalamışlardır. Ortaklık Anlaşması, AB'nin o güne kadar Gürcistan'a sunduğu en gelişmiş işbirliği mekanizması olan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması'nın (*Partnership and Cooperation/PCA*) yerini almıştır. Gürcistan tarafında, Saakashvili yönetimi altında müzakereler başlamış olsa da AB ile yakınlaşma süreci Başbakan Bidzina Ivanishvili'nin Ekim 2012 yılında iktidara gelen “Gürcü Rüyası” koalisyonu tarafından başarıyla sürdürülmüştür. Üç yıllık müzakere sürecinin ardından 27 Haziran 2014'te, Moldova ve Ukrayna devlet başkanlarıyla birlikte Ivanishvili, Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret anlaşması da dâhil olmak üzere AB-Gürcistan Ortaklık Anlaşması'nı imzalamıştır. Gürcistan parlamentosunun kabulü ile beraber anlaşma, 1 Eylül 2014'te geçici olarak ve Temmuz 2016'da tamamen yürürlüğe girmiştir (Sendhardt, 2015; Chkhikvadze, 2015).

AB, Ortaklık Anlaşması yoluyla reformları teşvik ederek, Gürcistan'ın daha istikrarlı ve müreffeh hale gelmesini sağlamayı taahhüt etmiş ve bunu gerçekleştirmek için Gürcistan'da yapılacak reformları mali yardım ve teknik işbirliği sağlayarak desteklemiştir. Hâlihazırda, sadece Gürcistan'da 100'den fazla proje yürütülmektedir. 2014-2017 bütçe dönemi süresince, AB işbirliğinin öncelikleri konusunda 335-410 milyon Avroluk finansal yardım için Tiflis ile bir mutabakat anlaşması imzalamıştır. Ortaklık Anlaşmasının yürütülmesi ile AB sadece finansal ve teknik araçlarla bir teşvik mekanizması oluşturmamış, bağlantı noktalarının da kurumsallaştırması ile Brüksel ve Tiflis arasında kurumsal bağlantılar kurmaya özen göstermiştir.

Ortaklık Anlaşması, tamamen teknik olmasına rağmen, aslında Gürcistan'ın Avrupa kimliğini ve AB ile daha yakın ilişkilerin geliştirilmesi konusundaki stratejik dış politika önceliğini destekleyen jeopolitik bir öneme de sahiptir. Anlaşmanın politik ve ekonomik hedefleri, Gürcistan'ın bağımsız ve güvenli bir Avrupa devleti olarak geleceği için oldukça önemlidir (Akhalia vd., 2016). Siyasi amaç, Gürcistan'ın AB ile olan ilişkilerinin derinleştirilmesidir. Bu sayede, AB'nin demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları bağlamındaki normatif değerlerinin Gürcistan'a yayılmasının önü açılmıştır. Daha önce belirtildiği gibi dışsal yönetim modeli sayesinde AB'nin hedef ülkelerde normatif bir gündem yaratabilmesi bahsi geçen hedef ülkenin isteğiyle orantılı

bir şekilde ilerlemektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken detay, AB üyeliğinin sözleşmede belirtilmemiş olması ve uzun vadede üyelik konusunun dışarıda bırakılacak olmasıdır.

4.2. Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi (DCFTA)

Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi, EaP ortak ülkeleri arasında bir serbest ticaret bölgesi yaratmayı ve bu ülkelerin AB'nin oluşturmuş olduğu ortak pazar ile bütünleşmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi için müzakerelerin başlatılabilmesi, EaP ülkeleri öncelikle Dünya Ticaret Örgütü'ndeki (DTÖ) serbest ticaret ilkelerine uymayı prensip olarak benimsemesi ile başlar. Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi, AB'nin komşu ülkelere sunabileceği en büyük ekonomik teşvik politikasıdır. Birliğin, EaP ülkeleri ile ekonomik ilişkilerini geliştirmedeki güvenilirliği anlamada kullanılacak bir deneme olarak da görülebilir (Kratochvil ve Lippert, 2007).

Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi, Gürcistan'ın ekonomi politikalarının zor, karmaşık ve son derece teknik olduğu düşünülen AB politikalarıyla zorunlu yakınlaşmasını dayatan “ister al, ister alma” (*take it or leave it*), dışsal yönetim politika stratejisinin bir parçası olarak oluşturulmuştur (Delcour ve Wolczuk, 2013; Delcour, 2015). Gürcistan pazarını AB pazarıyla uyumlu hale getirmek ve ekonomik bütünleşmenin uygulanabilir olmasını sağlamak için maliyetli reform süreçleri uygulanmıştır. Bu kadar maliyetli reformlara rağmen Gürcistan, ekonomi alanında yer alan işletmelerin zaman ve para maliyetleri açısından hızlı bir şekilde kurulabilmesini sağlamak için önemli reformlar, uyumlar ve başarılar elde etmiştir. Bununla birlikte, Gürcistan vergi sistemi, yıllık beş kez planlanabilen ve yapılandırılabilir ödemelerle doğrudan yabancı yatırımları çekme konusunda daha esnek hale gelmiştir (Avrupa Entegrasyon Endeksi, 2015). AB ile Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi anlaşmasının imzalanması, AB pazarına erişimin teşvik edilmesi bağlamında, tüm EaP ülkelerinde demokratik olmayan uygulamalardan kaçınarak yapısal reformların yapılmasının da önünü açmıştır (Petrov, 2010).

4.3. Vize Serbestleştirme

Vize Serbestleştirme süreci, EaP'nin diğer temel unsurları (Ortaklık Anlaşması ve Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi) gibi, üçüncü ülkelerinin AB tarafından belirlenen standartlara uymasını gerektiren koşulluluk ilkesini takip etmektedir. Vize Serbestleştirme süreci, Komisyonun hedef ülkelerde çoğunluğu güvenlikle ilgili olan reformları kendi ulusal politikaları ile uyumlaştırıp uyumlaştırmadıkları ile ilgilidir. Vize serbestleştirme sürecinde uygulanacak olan reformların önemli bir kısmı, büyük ölçüde BM ve Avrupa Konseyi'ne ait uluslararası normlardır. Bu ülkelerdeki vizesiz rejimin yokluğunda AB, vize kolaylaştırma anlaşmaları ile beraber karmaşık vize başvuru prosedürlerini kaldırma ve uzun vadede vizesiz rejimin bir parçası olma fırsatı sağlamaktadır.

Vize Serbestleşmesi, Gürcistan'daki EaP uygulamasının başarı öykülerinden bir tanesidir. Şubat 2017'de, program tamamen faaliyete geçmiş olup, Gürcistan vatandaşlarına Schengen alanında vizesiz seyahat hakkı tanınmıştır. Avrupa Komisyonunun Vize Serbestleştirme Planının (VLAP) uygulanmasına ilişkin üçüncü ilerleme raporunda "Gürcistan'ın kısa sürede önemli ilerlemeler kaydettiği"⁴ belirtilmiştir. Mart 2016'da Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu'na Gürcü vatandaşlarına yönelik vize gerekliliğini kaldırma yönündeki önergeyi sunması ile vize serbestleştirme süreci başlamıştır (AB Komisyonu, 2017). Göç, iç ilişkiler ve vatandaşlıktan sorumlu Komiser Dimitris Avramopoulos: "Gürcistan'ın, zorlu bir yol haritasının tüm kriterlerini yerine getirmekte örnek teşkil ettiğini"⁵ ifade etmiştir. Bu gelişmeler Gürcistan'ı sadece AB standartlarına değil, aynı zamanda AB üyesi ülkelere de yakınlıştırmıştır.

AB ve Gürcistan'daki EaP arasındaki işlevsel işbirliğini doğru bir şekilde analiz etmek, EaP'nin Gürcistan örneğinde başarılı bir girişim olup olmadığını tartışmak ve belirlemek için, Ortaklık Anlaşması ve Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi kapsamında gerçekleştirilen reformları ele almayı seçtik. Sadece bir makalede, sözü edilen temel unsurlar altındaki tüm reformları incelemek oldukça zordur. Dolayısıyla, Gürcistan hükümeti tarafından yürütülen ve ülkeyi hukuk alanında AB çizgisine yakınlıştırma yolunda muazzam bir şekilde etkileyen en önemli reformlardan bazıları ele alınmıştır. Bu önemli reformlar arasında insan hakları konusundaki kanun değişiklikleri ile suç ve yolsuzlukla mücadele konuları yer almaktadır.

4.4. İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler

Ulusal İnsan Hakları Stratejisinin 2014-2020 yılları için kabulü ve bunun sonucunda Gürcistan hükümetinin eylem planı, kapsamlı bir şekilde ele alındığı için AB tarafından olumlu adımlar olarak karşılanmıştır. Strateji ve eylem planında, Ombudsman Dairesi, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Bürosu, ulusal ve uluslararası insan hakları STK'ları ve Gürcistan'daki yasal reformlar ve insan hakları konusunda AB özel danışmanı olarak görev yapan Thomas Hammarberg tarafından hazırlanan öneriler yer almaktadır. Ancak, ilerlemelerin çoğunun yasama düzeyinde yapıldığı, uygulamanın bunun gerisinde kaldığı için kaygılar devam etmektedir (Hammarberg, 2013). Kapsamın büyüklüğünü göstermek için, 2013'te Gürcistan hükümeti, etnik, dini veya cinsel hoşgörüsüzlük temelindeki ayrımcılık eylemlerine karşı aktif bir tavır takınmıştır. Gürcistan parlamentosu, AB-Gürcistan vize serbestleştirme eylem planının bir parçası olan ayrımcılıkla mücadele tasarısını 2013 yılında ezici bir çoğunlukla kabul etmiştir. AB'nin dışsal yönetişimin bir parçası olarak öne sürdüğü pozitif koşulluluğa bağlı olarak hazırlanan bu tasarının, ülkenin ilk ayrımcılıkla mücadele yasası olduğunun altını çizmek oldukça önemlidir. Bununla birlikte, parlamento içindeki yoğun tartışmalar ve Ortodoks Kilisesinin radikal duruşunun bir sonucu

4 Komisyon'dan Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e Rapor, Gürcistan'ın vize serbestisi eylem planının uygulanmasıyla ilgili üçüncü ilerleme raporu, Brüksel 2015. Şu adresten temin edilebilir: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/visa/20150508vlap_en.pdf (Erişim Tarihi: 19.06.2017).

5 Konseyin Gürcistan için vize serbestleştirme kararını onaylaması üzerine Komisyon Üyesi Avramopoulos tarafından yapılan Avrupa Komisyonu açıklaması. Brüksel, 27 Şubat 2017. Şu adresten ulaşılabilir: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-363_en.htm (Erişim Tarihi: 19.06.2017).

olarak, yasanın mevcut haliyle ayrımcılığın ortadan kaldırılmasını izlemek ve denetlemek için etkili bir bağlayıcı yasa mekanizması olması planlanamamıştır. Reforma karşı gerçekleşen tartışmalar ve Ortodoks Kilisenin önemli bir direnç unsuru olarak radikal bakış açısı, halkın bu tarz değişimlerin inançlarına, değerlerine ve ortak yaşam biçimine uymayan bir durum olarak algılamasına ve böyle bir değişiklik için henüz hazır olmadıklarını düşünmeye sevk etmiştir (Peradze,2017; Apriashvily, 2015; Emerson ve Kovziridze, 2016).

Yasa tasarısı, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) ve Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu (*Office of Democratic Institutions and Human Rights*) tarafından her türlü ayrımcılığı ele alan gerçek bir girişim olarak değerlendirilen eşitlik koruma denetmenini bağımsız bir kurum olarak tarif ediyordu. Bununla birlikte kamu savunma ofisi, ayrımcılık karşıtı önlemleri almakla yükümlüydü. Gürcistan'ın farklı etnik yapıları barındırmasından dolayı ayrımcılığa karşı yasanın uygulanmasını izlemek için kamu savunma ofisi tarafından bir eşitlik kurumu oluşturulmuştur. Bu bağlamda, halklar, dinler ve cinsiyet farklılıkları arasında diyalogun oluşturulmasını amaçlayan⁶ eşitlik kurumunun açılması, halklar arasında barışı sağlamak için önemli bir adım attığı değerlendirilebilir.

İnsan hakları konusunda önemli diğer gelişme, ülkede yerinden edilmiş kişilerin korunması konusunda sağlanmıştır. 2014 ve 2015 yıllarında sırasıyla bu kapsamdaki yerinden edilmiş kişilere yönelik olarak ekonomik ve siyasal haklar konusunda kapsamlı bir eylem planı hazırlanmıştır. Aynı zamanda ülkedeki işgal edilmiş topraklardan gelen bu kişilere yönelik olarak yasaların kabul edilmesi önemli birer adım olarak değerlendirilebilir. Etnik azınlıkların kamusal yaşamın her alanına tam katılımını sağlamak için 2015-2020 yılları için yeni bir sivil eşitlik ve bütünleşme stratejisi ve eylem planı da onaylanmıştır (Gürcistan Hükümet Raporu, 2015).

Rapor ayrıca kadınların siyasi ve sosyal faaliyetlere eşit bir şekilde katılmasına özel bir önem vermiş ve bu bağlamda kadınların ulusal ve yerel yönetim birimleri de dâhil olmak üzere siyasi ve kamusal hayata erkeklerle eşit katılımını sağlaması gerektiği ortaklık gündeminde yer almıştır. Cinsiyet eşitliği konusunda Ocak 2014'te Gürcistan, Avrupa'nın Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Stratejisi 2014-2016 ile uyumlu olan Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2014-2016'yı da kabul etmiştir. Bu eylem planı, adalete eşit erişimin sağlanması, kadına yönelik şiddetle mücadele yoluyla karar alma pozisyonlarına katılımın cinsiyet temelli olarak dengelenmesi, toplumsal cinsiyete dayalı tüm program ve politikalara yönelik bütünleşmenin tesis edilmesi ve geleneksel cinsiyet kalıplarının ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır. Eylül 2015'te Gürcistan Hükümeti, BM Kadın (UN WOMEN) tavsiyeleri doğrultusunda kadın hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği için yeni ulusal taahhütler de başlatmıştır⁷. Tüm bunlar, özelde Avrupa standartlarına ulaşma ve genelde ise insan hakları ve demokrasi konusundaki evrensel hukuk normlarına uyum sağlama açısından dikkat çekicidir.

6 Ajanslar Arası Koordinasyon Konseyi, şu adresten ulaşılabilir: http://pog.gov.ge/eng/trafficking?info_id=44 (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

7 Başbakanın Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlendirilmesi Konulu Küresel Liderler Buluşmasındaki Konuşması, 27.09.2015. Şu adresten ulaşılabilir: http://gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=412&info_id=51614 (Erişim Tarihi 16.06.2017).

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konseyi'nin kurulması (parlamentoda başkan yardımcısının başkanlığında) ve İnsan Hakları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği meselelerinde başbakana yardımcılık gibi diğer görevlerin oluşturulması ile Gürcistan'da toplumsal cinsiyete dayalı bilgi akışı artmıştır. AB ile yasal uyumun sağlanması bağlamında Temmuz 2013'te hükümet, kadınların parti listesine dâhil edilmesini teşvik ederek, siyasi partilere mali desteği artıran Vatandaşların Siyasi Birlikleri Üzerine Gürcistan Esas Teşkilat Kanunu'nu değiştirmiştir. Yeni kabul edilen bu stratejiler, politikalar ve kanunların bir sonucu olarak, parlamentodaki kadın sayısı 2013'te 13'ten, 2016'da 23'e çıkarak belirgin bir artış göstermiştir. Ayrıca kadınlar, hükümette bakanlık, dış ilişkiler, adalet ve savunma dâhil olmak üzere bazı kilit liderlik görevlerini de üstlenmiştir. Gürcistan merkez seçim komisyonu sekreteri ve yüksek mahkeme başkanı kilit görevlere getirilen kadınlara örnek olarak gösterilebilir.

AB ilerleme raporlarına bakıldığında, Gürcistan'ın politik reformlar konusunda önemli ilerlemeler kaydettiğini görmek de mümkündür. 2016 İlerleme Raporu'na göre, AB-Gürcistan Ortaklık Anlaşması'nda belirlenen demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü güçlendiren bir takım olumlu reformların ulusal programlarda uyguladığı, insan hakları ve ayrımcılıkla mücadele konularında kapsamlı bir yasal çerçeve benimsendiği vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2016). 2017 yılı İlerleme Raporu'nda da Gürcistan'ın reform gündeminde belirgin ilerleme kaydedildiği ifade edilmiştir. Aynı raporda AB, işkence ve kötü muamelenin önlenmesinde Gürcistan tarafından önemli ilerlemelerin kaydedildiği ve ilerlemelerle beraber bu kapsamdaki ihtiyacın pekiştirildiği vurgulanmaktadır (AB Komisyonu, 2017).

AB, Gürcistan gibi ülkelerin bağımsız olarak reformlarını sürdürebilmesi için gerekli olan kaynağa sahip olmadıkları için reform uygulama sürecinin desteklenmesi ve kalkınma sürecini kolaylaştırmak adına finansal yardımlarda bulunmuştur. Örneğin, İnsan Hakları İzleme Dünya Raporu 2016'ya göre AB, özellikle insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında, Gürcistan'ın reform gündemini desteklemek için yıl boyunca 100 milyon avroluk bir vaatte bulunmuştur (İnsan Hakları Dünya Raporu, 2016).

4.5. Suç ve Yolsuzlukla Mücadele

Her ne kadar yolsuzlukla mücadele, Gürcistan'ın Ortaklık Anlaşmasına taahhütlerinden biri olsa da Gürcistan'ın yolsuzlukla mücadelesi, 2003 Gül Devrimi'nden itibaren olumlu bir şekilde ilerleme kaydetmiştir. Ancak AB, yolsuzlukla mücadele konusundaki taahhüdünü yineleyen bir dizi hükmü Ortaklık Anlaşması içerisinde belirtmiştir. AB ve Gürcistan arasındaki 2014-2016 Ortaklık Gündemi bu konuya örnek olarak gösterilebilir. Ortaklık Gündemi, ana politika doğrultusu olarak yolsuzlukla mücadeleyi belirlemiş ve Gürcistan'ın yolsuzluğun önlenmesi, tespit edilmesi ve üzerine gidilmesi için toplumun her katmanında yeterli önlem almaya ilişkin kararlılığını işaret etmiştir.

Gürcistan Hükümeti, yolsuzlukla mücadelede kurumsal çerçevesini güçlendirmiştir. E-hazine ve e-bütçe programlarının geliştirilmesine dayanan çevrimiçi (*online*) devlet satın alma sisteminin

ve kamu görevlilerine yönelik çevrimiçi finansal bildirim sisteminin kurulması bu güçlendirme sürecinin bir parçası olarak hayata geçirilmiştir. Genel olarak hükümet, yolsuzlukla mücadele konusunda önemli yasama reformları yapmış ve böylece yolsuzlukla ilgili suçların kovuşturulması için yasal bir zemin oluşturmuştur. Gürcistan, on yılı aşkın bir süredir yolsuzlukla mücadelede istikrarlı bir ilerleme göstermiş olup, hükümet bu alanda çabalarını yoğunlaştırmaya devam etmektedir. Kamu alımları ve kamu hizmeti sunumu için yenilikçi çözümlerin geliştirilmesi ile birlikte, Gürcistan'ın 2012 BM ödülü kazanmasının yolunu açan önemli reformlar uygulanmıştır (Emerson ve Kovziridze, 2016).

Trace International tarafından hazırlanan ve ülkeler arasında hükümetleri yolsuzluğun seviyesine göre sıralayan 2014 İş Rüşvet Riski Endeksi, Gürcistan'ı, 197 ülke arasında 11. olarak belirlemiştir. 2010 yılında %10'luk bir rüşvet oranına sahip olan Gürcistan, 2013 yılındaki Küresel Yolsuzluk Barometresi Anketine göre %4'lük bir orana gerileyerek önemli bir ilerleme kaydetmiştir (Transperency, 2013). Diğer yandan ülkelerin, devlet kurumlarındaki şeffaflığa göre derecelendirildiği 2015 Şeffaflık Uluslararası Endeksi, 168 ülkeden Gürcistan'ı 69. Sıradan, 48'inci sıraya yükseltmiştir. 2015 Dünya Adalet Projesi Hukukun Üstünlüğü Endeksi, Gürcistan'ı, yolsuzluk yokluğu⁸ derecelendirmesinde birinci sırada tutarak, Doğu Avrupa ve Orta Asya'da hukukun üstünlüğünün güçlü uygulayıcısı olarak tanımlamıştır.

Özetle Gürcistan, AB'den teşvik alma gerekliliklerinin uygulanması konusunda örnek bir performans sergilemek için gerekli düzenlemeleri hem yasal hem de uygulama açısından hayata geçirmiştir. 2015 yılında Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk, Gürcistan'ı "Doğu ortaklığında bir öncü" olarak değerlendirmiştir.⁹ Bu, Gürcistan'ın AB ile uyum sürecini göstermesi yanı sıra, AB'nin Gürcistan'daki normatif dönüşümünü sağlamasına yardımcı olması açısından da son derece önemlidir.

5. Sonuç

Bu makale, AB'nin Doğu Ortaklığı projesine dâhil olan Gürcistan'da, dışsal yönetim modeline bağlı kalarak, normatif açıdan bir değişim olup olmadığını incelemiştir. İnceleme kapsamında insan hakları ve demokrasi ile suç ve yolsuzlukla mücadele konusu seçilmiştir. Bahsedilen politika alanlarında, Avrupalılaşma sürecinin komşu ülkelerdeki etkisini anlamak ve AB'nin dışsal yönetim modelinin normatif bir değişim sağlayıp sağlamadığını göstermesi açısından son derece kıymetlidir. Ülkede hayata geçirilen reformlar ve ülkenin iştirak etmiş olduğu AB programları, Gürcistan'ın Avrupalılaşma konusunda kararlı bir şekilde ilerleyen ülke olduğunu işaret etmektedir. Ortaklık Anlaşması, Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi ve EaP'nin Vize Serbestleştirilmesi, AB tarafından belirlenen koşulların ve dışsal yönetimin, Sovyet mirasına

8 Detaylı bilgi için bkz. <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index> (Erişim Tarihi: 04.04.2018).

9 Avrupa Birliği Konseyi, Gürcistan cumhurbaşkanı Giorgi Margvelashvili ile yaptığı toplantı sonrasında başkan Donald Tusk tarafından yapılan açıklamalar. Açıklamaların tamamı için bkz. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20-tusk-meeting-georgia-margvelashvili/Gıda> (Erişim Tarihi: 04.04.2018).

sahip bir ülkenin kimliğini Avrupa değerlerine nasıl taşıyabildiğine ilişkin önemli birtakım bulgular sunmuştur.

Gürcistan'daki değişimlere bakıldığında, yasal ve politik açıdan Avrupa standartlarına uyum sağlanması için ülke maliyetli ve zor bir uyum baskısı ile karşılaşmış ancak uyum sürecini devam ettirmek için gerekli çabalardan vazgeçilmemiştir. AB'nin hedef ülkede normatif bir değişim sağlayabilmesi için gerekli teşvik mekanizmalarını sağlamış olsa da önemli olan ülkenin bu uyum süreci içerisinde kalıp, gerekli değişiklikleri yapma kararlılığını göstermesidir. AB'nin sağlamış olduğu teşvikler, teknik destekler ve kurumsal bağlantılar sayesinde, Gürcistan hem siyasi hem de ekonomik açıdan önemli fırsatlar elde etmiştir.

Avrupalaşmanın Gürcistan üzerindeki etkisini doğru bir şekilde analiz etmek ve EaP'nin Gürcistan özelinde başarılı bir girişim olup olmadığını tartışmak ve belirlemek için, insan hakları ve yolsuzlukla mücadele gibi politika alanları seçilmiştir. Seçilen politika alanlarında gerçekleşen reformların arkasında yer alan motivasyonları belirlemek için de Ortaklık Anlaşması, Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi ve vize serbestleştirme gibi bir takım teşvik mekanizmaları ele alınmıştır. Yapılan analizler neticesinde insan hakları ve yolsuzlukla mücadele alanlarında genel koşullarda iyileşme olduğu ve birtakım istatistiklere göre Gürcistan'ın uluslararası konumunun geliştiğini görmek dikkat çekicidir. Dahası, Gürcistan'daki bu gelişmeler sadece Gürcistan tarafındaki başarıyı değil, AB'nin sınır ötesi dışsal yönetişiminin ve şartlılığının, Gürcistan'ın Avrupalılaşıma sürecinde gerçek bir motivasyon kaynağı olduğunu da göstermektedir.

Kısaca belirtmek gerekirse, AB'nin sınırları dışına yönelik olarak politika yayma mekanizmalarının temel metodu olarak dışsal yönetişim, yararlanıcı ülkeleri net bir şekilde etkileyebildiğini Gürcistan örneğinde görmek mümkündür. Ancak AB'nin süreci hızlandırma ve yönlendirme konusunda etkisi mevcut olsa bile asıl değişimin, hedef ülkedeki uygun politik koşullara bağlı olduğunu da belirtmek gerekir. Gürcistan'daki siyasi, ekonomik ve sosyal gelişmelerin başarısının EaP'de ortaya konan AB'nin dışsal yönetişiminin sağlam bir dayanağı olduğu ve reformların ülke içinde uygulanması adına kaldıraç görevi üstlendiği söylenebilir. Bu bağlamda, Gürcistan'da 2003 sonrası başlayan ve Avrupalılaşıma ile devam eden reform süreçlerinde, AB'nin zamanla ve hız konusunda önemli bir değişken olduğu değerlendirilebilir. Ancak tek bir makale ile ülkenin bütününde yaşanan reformları incelemek oldukça zordur. Dolayısıyla, Gürcistan hükümeti tarafından yürütülen ve ülkeyi hukuk alanında AB çizgisine yakınlaştırma yolunda muazzam bir şekilde etkileyen en önemli reformlardan bazıları ele alınmıştır. Bundan sonra yapılacak çalışmalar diğer politika alanlarında (örneğin sağlık, gıda güvenliği, çevre, eğitim, vb.) dışsal yönetişim modelini uygulayarak analiz etmesi durumunda, Gürcistan üzerinde Avrupalılaşmanın bütünsel etkisini görmemiz mümkün olabilir.

Kaynakça

Avrupa Komisyonu (2005). ENP'nin Gürcistan Hakkında Raporu, Brüksel. Erişim adresi: http://aei.pitt.edu/view/euar/EXTERNAL=3AEuropean_Neighbourhood_Policy_Progress_Reports.html (Erişim Tarihi: 17.06.2017).

- AB Komisyonu (2007). *Komisyon'dan Konseye ve Avrupa Parlamentosu'na İletişim. Karadeniz Sinerjisi – Yeni Bir Bölgesel İşbirliği Girişimi*, Erişim adresi: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com07_160_en.pdf, Erişim Tarihi 17.05.2018.
- AB Komisyonu. (2016). *Gürcistan İlerleme Raporu*, Erişim adresi: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4092_en.htm Erişim Tarihi: 13.09.2017.
- AB Komisyonu (2017). *Gürcistan İlerleme Raporu*, Erişim Linki: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4462_en.htm Erişim Tarihi: 07.05.2018.
- AB Konseyi (2008). *Brüksel Avrupa Konseyi 19/20 Haziran 2008 Başkanlık Kararları*, Erişim adresi: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf (Erişim Tarihi 17.05.2018).
- AB Konseyi (2009). *Prag Doğu Ortaklığı Zirvesi Ortak Deklarasyonu*, Erişim adresi: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf Erişim Tarihi: 05.08.2017.
- AB Komisyonu Basın Bülteni (2008) *Doğu Ortaklığı – AB'nin Doğu Komşuları İle Olan İlişkilerinde İddialı Yeni Bir Bölüm*, Şu adresten ulaşılabilir: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1858_en.htm Erişim Tarihi: 05.07.2017.
- Avrupa Birliğı Dış Faaliyet Raporu (2017). AB-Gürcistan İlişkileri, Bilgi Notu, Erişim adresi: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/23634/EU – Erişim Tarihi: 06.08.2017.
- Bache, I. ve Jordan, A. (eds.) (2006). *The Europeanization of British Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978.023.0627321.
- Bache, I. (2008). *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Lanham: Rowman and Littlefield Publisher.
- Bache, I., Andreou, G., Atanasova, G., and Tomsic, D. (2011). 'Europeanization and Multi Level Governance in South East Europe: the Domestic Impact of EU Cohesion Policy and Pre-Accession Aid', *Journal of European Public Policy*, 18 (1): 122-141. DOI:10.1080/13501.763.2011.520884.
- Balik, P. (2008). Role of Small States in International Organizations: The Case of Slovakia in the United Nations Security Organizations, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Central European University, Budapeste, Macaristan.
- Börzel, T. A. (2003). "How the European Union Interacts with its Member States", *Institute for Advanced Studies Political Science Series 93*, s. 1-31, (çevrimiçi) http://irihs.ihs.ac.at/1526/1/pw_93.pdf, Erişim tarihi: 3 Ekim 2018.
- Börzel, T. and Risse, T. (2009). *The Transformative Power of Europe The European Union and the Diffusion of Ideas*, Freie Universität, Berlin.
- Börzel, T.A. and Risse, T. (2003). 'Conceptualizing the domestic impact of Europe, (İçinde), K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.4324/978.131.5623665.
- Brusis, M. (2002). 'Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe, *Governance*, 15 (4):531-59. DOI: 10.1111/1468-0491.00200.
- Cirtautas, A.M. ve Schimmelfennig, F. (2010). Europeanisation Before And After Accession: Conditionality, Legacies And Compliance, *Europe-Asia Studies*, 62(3): 421-441. DOI: 10.1080/096.681.31003647812.
- Chitaladze, A. And Grigoryan, T. (2015). Understanding Europeanization in Georgia and Armenia – Discourses, Perceptions and the Impact on Bilateral Relations, *Analytical Bulletin* (8).

- Cherkezishvili, L. (2015). "Gürcistan'da Yükseköğrenim Sistemi: Reformlar ve Modern Zorluklar", Öğretim ve Eğitim Konferansı, Amsterdam. Erişim adresi: file:///C:/Users/SOFO/Downloads/proceeding-24-004-3787.pdf Erişim tarihi: 07.04.2017.
- Cornell, S. (2013). *Getting Georgia Right*, Centre for European Studies, Brüksel, Belçika.
- Davitashvili, G. (2015). *Europeanisation Beyond The EU: The Case Of Georgia*, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Universidad del Pais Vasco, Bilbao, İspanya.
- Delcour, L and Tulmets, E. (2010). Pioneer Europe? Testing EU foreign policy in the neighborhood, (İçinde) De Waal, T., (ed.), *Georgia's Choices. Charting a Future in Uncertain Times*, Washington: Carnegie Endowment.
- Delcour, L. (2011). Eastern Partnership Review: The Institutional Functioning of the Eastern Partnership: An Early Assessment', Estonian Center of Eastern Partnership, şu adresten erişilebilir http://ecep.eu/ul/The_Institutional_Functioning_of_the_Eastern_P.pdf Erişim tarihi: 08.05.2017.
- Freyburg, T. Lavenex, S. Schimmelfenning, F. Skripka, T. Wetzel, A. (2015). Democracy Promotion by Functional Cooperation, *The European Union and its Neighborhood*, New York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978.113.7489357.
- Goetschel, L. (1998). *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Politics*, Londra: Kluwer Academic Publishers.
- Grabbe, H. (2001). How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, *Journal of European Public Policy*, 8 (4): 1013-31. DOI: 10.1080/135.017.60110098323.
- Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978.023.0510302.
- Grazziano, P. ve Vink, M.P. (eds.) (2007) *Europeanization New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave MacMillan. DOI: 10.1057/978.023.0510302.
- Gromadzki, G. (2015). *The Eastern Partnership After Five Years: Time for Deep Rethinking*, European Parliament, Directorate General for External Policies, Belçika.
- Gromadzki, G. And Sendhart, B. (2015). *Eastern Partnership Revisited: Associated Countries in Focus*, Varşova: Stefan Batory Foundation.
- Gürcistan Hükümet Raporu (2015). *Gürcistan'da Reform*, Şu adresten ulaşılabilir: http://gov.ge/files/288_52140_166496_20151026ReformsinGeorgia.pdf Erişim Tarihi: 18.06.2017.
- Heritier, A. and Knill, C. (2001). *Differential Europe: the European Union's Impact on National Policy Making*, Boulder, CO: Rowman and Littlefield.
- Hughes, J., Sasse, G., ve Gordon, C. (2004). *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978.023.0503182.
- İnsan Hakları İzleme Dünya Raporu (2016). Gürcistan, Şu adresten ulaşılabilir: <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/georgia> Erişim Tarihi: 05.06.2017.
- Landrech, R. (2010) *Europeanization and National Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lavenex, S. and F. Schimmelfennig (2011). EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: From Leverage to Governance?, *Democratization*, 18 (4): 885-909. DOI: 10.1080/13510.347.2011.584730
- Lavenex, S. and Schimmelfennig, F. (2009). EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics, *Journal of European Public Policy*, 16 (6): 791-812. DOI: 10.1080/135.017.60903087696.
- Lavenex, S. (2014). The Power of Functionalist Extension: How EU Rules Travel, *Journal of European Public Policy*, 21 (6): 885-903. DOI: 10.1080/13501.763.2014.910818.

- Lavenex, S. (2008). A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration Beyond Conditionality', *Journal of European Public Policy*, 15(6):938-955. DOI: 10.1080/135.017.60802196879.
- Lynch, D. (2006). Why Georgia Matters, EU Institute for Security Studies, Erişim adresi: <https://www.iss.europa.eu/content/why-georgia-matters> Erişim Tarihi: 15.04.2017.
- Myroshnychenko, L. (2012). European Eastern Partnership Implementation, *Case study of Ukraine and Georgia*, Linköping University.
- Olsen, J.P. (2007). *Europe in Search of Political Order*, Oxford: Oxford University Press.
- Quaglia, L. Neuvonen, M., Miyakoshi, M. ve Cini, M. (2007) 'Europeanization' (içinde) M. Cini, *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, sayfalar 405-420.
- Özçelik, A.O. (2015). Avrupalılaşma (içinde), C. Dinç, *Avrupa ve Avrupa Birliği: Teori, İç Gelişmeler ve Dış İlişkiler*, Ankara: Savaş Yayınları.
- Özçelik, A.O. (2018). A Litmus Test for Europe: EU Mediterranean Politics after the Arab Spring, içinde C. Çakmak and A.O. Özçelik (eds.), *The World Community and Arab Spring*, New York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-319-60985-0.
- Papava, V. (2006). East European Democratization; The Political Economy of Georgia's Rose Revolution, Şu Adresten Erişilebilir, <https://global.wisc.edu/peace/readings/supplemental-johnson-rose.pdf> Erişim Tarihi, 20.05.2017.
- Papava, V. (2011). On the First Generation Post Communist Reforms Georgia's Economy: A Retrospective Analysis, Erişim Linki: http://www.papava.info/publications/Papava_On_First-Generation.pdf Erişim Tarihi: 20.05.2017.
- Radaelli, C. (2003). 'the Europeanization of Public Policy', (içinde) K. Featherstone ve C. Radaelli (eds.) *the Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University, sayfalar. 27-56.
- Radaelli, C. (2004). 'Europeanization: Solution or Problem?', *European Integration Online Papers*, 8 (16).
- Rinnert, D. (2011). The Eastern Partnership in Georgia, Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus?, *Working Paper*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs.
- Schimmelfenning, F. ve Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to The Candidate Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 11 (4): 661-679. DOI: 10.1080/135.017.6042000248089.
- Schimmelfenning, F. ve Zurih, E. (2010). Europeanization Beyond the Member States, *Center for Comparative and International Studies*, 8 (3): 319-339.
- Sedelmeier, U. (2011) 'Europeanization in New Member and Candidate States', *Living Reviews in European governance*, 6 (1).
- Transparency (2016), *Georgia*, Erişim Linki: www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia Erişim Tarihi: 04.04.2017.
- Tulmets, E. (2006). The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?, Konferans Bildirisi, European University Institute, Erişim adresi: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?DOI=10.1.1.584.2683&rep=rep1&type=pdf> Erişim Tarihi 16.06.2017.
- Uluslararası Şeffaflık (2005). *Gürcistan Raporu: 'Gürcistan'ın güç sektörü: Belirsiz geçişte enerji kavşakları*, Erişim Linki: <http://www.transparency.ge/sites/default/files/GEORGIA%27S%20POWER%20SECTOR%20-%20ENG.pdf> Erişim tarihi: 06.04.2017.
- Walski, K. (2010). The European Union's Eastern Neighborhood: The Eastern Partnership as a Strategy of EU Engagement and Security, *Penn McNair Research Journal*, 2 (1): 1-15.

Wivel, A. (2005). The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor, *Journal of Common Market Studies*, 43(2): 393-412. DOI: 10.1111/j.0021-9886.2005.00561.

The Impact of the European Union East Partnership on Georgia

Ali Onur ÖZÇELİK*
Sopiko ZANDARADZE**

After the large-scale enlargement in May 2004, the European Union (EU) launched the European Neighborhood Policy (ENP) towards its neighbors in the southern and eastern borders, which are by and large considered unstable. ENP representing the idea of integration without enlargement is an important foreign policy preference developed by the EU for threats and opportunities that may occur in the south and east axes along its expanding borders. Although ENP was launched for the eastern and southern neighbors of the EU, the Eastern Partnership (EaP) project proposed by the Polish and Swedish Foreign Ministers in 2007 paved the way for the Union to create a different policy towards its eastern neighbors. Covering the six countries (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Belarus, Moldova, and Ukraine), the Eastern Partnership is a milestone that enables multilateral cooperation with its neighbors to the east of the Union.

By taking Georgia as an empirical focus, this article utilizes the concept of external governance in order to understand the extent to which the European Neighborhood Policy (ENP) and its successor Eastern Partnership (EA) have contributed the consolidation of democracy in Georgia. The main objective here is to analyze the key components of the EU's policy diffusion in non-member states. The article, therefore, provides a brief discussion regarding Europeanization and then presents the external governance approach in relation to the ENP and the EaP.

The ENP and the EaP were based on the same general principles (positive conditionality, joint ownership, and differentiation) enabling the EU to govern beyond its borders. In this respect, the article found the concept of Europeanization is a valuable analytical tool while considering the EU's efforts for promoting its norms, rules, and policies beyond its borders. The concept of Europeanization has its own history in Georgia, and it is not a recent phenomenon for the country. Adaptation with the West, in particular, European institutions, had its roots even before

* Eskişehir Osmangazi University, Department of International Relations, alionur.ozcelik@gmail.com

** Eskişehir Osmangazi University, Department of International Relations, zandaradze91@gmail.com

the nineteenth century and strengthened after gaining independence in 1991. From then onwards, Georgia declared its commitment to Western values as a priority and aspired membership in Western institutions. From the Georgian perspective, Europeanization is a foreign political choice, which is closely related to very existential aspects of Georgian statehood – security, identity, foreign policy.

The article explores the Europeanization process in Georgia by giving emphasis on the external governance model. Shared values and norms set by the EU are the leading factors and the basis of the Union's external governance. According to Lavenex and Schimelfennig (2009), the EU's external governance model consists of exporting its own internal rules and forms of administration to non-member states, thereby contributing to the Europeanization of governance across European borders. In this context, due to the conditionality principle, the EU can establish a direct Europeanization mechanism for creating pressure through non-member countries based upon cost-benefit calculations. As a complement to the external governance model, political conditionality is used as an important tool in the EU's commitment to develop basic democratic values and norms for third countries.

In order to analyze whether the changes in certain policy areas (fundamental rights and freedoms; the fight against crime and corruption) in Georgia was derived from its relationship with the EU or not, the article divided the bilateral relations into two broad periods. The first phase of relations is attributed to the transitional period (1991-2003) which is characterized by the presence of challenges and legacies from the Soviet Union; the transformation of Georgia in line with democratic values; the establishment of international relations; the modification of Georgia's economic market to an independent one. Amidst all these transitory events that have occurred in Georgia, the EU concluded bilateral agreements with all post-Soviet countries, including Georgia, in response to the ongoing economic and political transformations in its close neighborhood. The second phase of relations, on the other hand, was characterized by the presence of reforms and the accession to ENP, shaping the Europeanization process in Georgia. With all the political changes that have shifted the country's foreign directives, the Rose Revolution of 2003 has eradicated the old corrupt political institutions and substituted it with pro-Western political outlook.

The implementation of three core elements of EaP (AA, DCFTA, and Visa Liberalization) has increasingly impacted the Europeanization process of Georgia. The successful implementation of these core elements has altered Georgia's domestic situation in terms of political and economic spheres and most importantly the international status of the country. Despite the post-Soviet nature of Georgia, the country has opted to adopt a pro-European perspective. In such, the implementation of EaP has borne out a tangible result in the form of visa-liberalization. Georgia is not only a country benefitting from EU incentives but also demonstrating a responsible country that had embodied European values and norms which make it distinct from other EaP countries.

The strength and effectiveness of the EU's external governance, according to Schimmelfennig and Lavenex (2009), is a direct consequence of the inclination of EU institutions which emphasize

the establishment of the rule of law in the countries beyond its borders. By promoting reforms through the Association Agreement, the EU has encouraged Georgia to become more stable and prosperous by offering different sets of financial and technical cooperation. Although the EU has given an opportunity to all six EaP countries, some of them have chosen a different path of development. For instance, Armenia and Belarus have opted for a more pro-Russian policy and stopped utilizing the benefits of the EaP. They have preferred to join the Eurasian Economic Union established by Russia which is a counter-response to the EU's EaP initiative.

All the developments discussed above are the precise results of the EU's Eastern Partnership initiative which demonstrates that conditionality as a primary motivator of Europeanization in Georgia, is an effective tool of EU's external governance policy. It is undeniable that EaP has indeed brought positive reforms and changes in Georgia. If one needs to assess whether or not the EaP is a successful initiative, the result of this study shows that it is indeed a program that has shaped and influenced the political culture and economic situations in Georgia. Even if the EU has provided the necessary incentive mechanisms for a normative change in the target country, it is important that the country itself is determined to stay within this harmonization process and make the necessary changes. Thanks to the incentives, technical supports and institutional links provided by the EU, Georgia has made significant progress in certain fundamental rights and freedoms and in the fight against crime and corruption.