

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Magistritöö 15 EAP

Markus Heinsoo

GRUUSIA EUROOPASTUMISE PROTSESSI
STAGNATSIOON

Juhendaja: Piret Ehin, PhD

Tartu 2026

Generative AI tools (GPT-5.4 Thinking) were used for language support and drafting assistance in preparing parts of this thesis. All content was reviewed, verified and validated by the author, who retains full responsibility for the text.

AUTORSUSE DEKLARATSIOON

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: 19 128

Markus Heinsoo, 18.05.2026

LÜHIKOKKUVÕTTE

Antud magistritöö uurib Gruusia euroopastumise protsessi stagneerumist aastatel 2012–2025. Kuigi Gruusia on end pikka aega esitlenud Euroopa Liidu idanaabruse ühe kõige Euroopa Liidu meelsema riigina, ei ole selle ametlik Euroopa Liidu poolne orientatsioon toonud kaasa järjepidevat ega sisulist lähenemist Euroopa Liidu normidele ja institutsionaalsetele praktikatele. Töö keskne uurimisküsimus on, et miks on Gruusia euroopastumise protsess stagneerunud. Töö ühendab euroopastumise teooria ajaloolise institutsionalismiga. Euroopastumise teooria aitab analüüsida Euroopa Liidu mõju mehhanisme, sealhulgas tingimuslikkust, normide ülekannet ja valikulist kohandumist, samal ajal kui ajalooline institutsionalism juhib tähelepanu rajasõltuvusele, kriitilistele murdepunktile ning varasemate poliitiliste valikute pikaajalistele mõjudele. Metodoloogiliselt tugineb töö kvalitatiivsele juhtumiuuringule ja protsessianalüüsile. Empiiriline analüüs põhineb Gruusia valitsusprogrammidel ja strateegilistel dokumentidel, Euroopa Liidu aruannetel ja hinnangutel ning Gruusia poliitilise eliidi avalikel seisukohtadel. Töös väidetakse, et Gruusia euroopastumise seiskumise peamine põhjus ei seisne üksnes välises geopoliitilises surves, vaid eeskätt valitseva poliitilise eliidi, eriti erakonna Gruusia Unistus, piiratud valmisolekust viia läbi reforme, mis võiksid piirata selle kontrolli poliitiliste institutsioonide ja poliitiliste ressursside üle. Analüüs näitab, et Gruusia euroopastumine on arenenud ebaühtlaselt: esialgsele edule aastatel 2012–2014 järgnes valikuline rakendamine aastatel 2014–2021, ajutine kiirenemine pärast Venemaa täiemahulist sissetungi Ukrainasse 2022. aastal ning selge stagneerumine aastatel 2024–2025. Töö järeldab, et Gruusia euroopastumine on jäänud suuresti instrumentaalseks ja poliitiliselt vahendatuks, samal ajal kui Venemaa mõju ja sisepoliitilise eliidi huvid on üha enam piiranud sügavamalt institutsionaalset ümberkujundamist.

ABSTRACT

This master's thesis examines the stagnation of Georgia's Europeanisation process from 2012 to 2025. Although Georgia has long presented itself as one of the most pro-European countries in the EU's eastern neighbourhood, its formal European orientation has not resulted in consistent and substantive convergence with European Union norms and practices. The central research question of the thesis is why Georgia's Europeanisation process has stagnated. The thesis combines Europeanisation theory with historical institutionalism. Europeanisation theory helps to analyse the mechanisms of EU influence, including conditionality, norm transfer and selective adaptation, while historical institutionalism draws attention to path dependence, critical junctures and the long-term effects of earlier political choices. Methodologically, the thesis relies on a qualitative case study and process tracing. The empirical analysis is based on Georgian government programmes and strategic documents, EU reports and assessments, and public statements by Georgian and EU political officials. The thesis argues that the main reason for Georgia's stagnating Europeanisation is not only from external geopolitical pressure, but primarily in the limited willingness of Georgian Dream to implement reforms that could constrain its control over political institutions and political resources. The analysis shows that Georgia's Europeanisation has developed unevenly: initial progress in 2012–2014 was followed by selective implementation in 2014–2021, temporary acceleration after Russia's full-scale invasion of Ukraine in 2022, and clear stagnation in 2024–2025. The thesis concludes that Georgia's Europeanisation has remained largely instrumental and politically mediated, while Russian influence and domestic elite interests have increasingly limited deeper institutional transformation.

Sisukord

Sisukord	6
Sissejuhatus.....	7
1. Teoreetiline raamistik	13
1.1 Euroopastumise teooria.....	14
1.2 Ajalooline institutsionalism	18
1.3 Varasem kirjandus Gruusia, Idapartnerluse ja välise euroopastumise kohta.....	24
1.4 Argument.....	26
2. Meetod ja andmed	29
2.1. Kvalitatiivne juhtumiuuring	29
2.2 Gruusia juhtumi valik.....	32
2.3 Meetod: Protsessideanalüüs	36
2.4 Andmed	41
3. Gruusia euroopastumise stagneerumine	47
3.1 2012-2014. Esialgne euroopastumine	48
3.2. 2014-2021 Euroopastumise selektiivne rakendamine.....	54
3.3 2022-2023. Euroopastumise kiirenemine.....	59
3.4. 2024.- 2025 Euroopastumise stagneerumine	63
3.5. Empiirilise analüüsi järeldused	68
Kokkuvõtte.....	72
Kasutatud allikad	76

Sissejuhatus

Gruusia ja Euroopa Liidu suhted on viimase kümnendi jooksul olnud dünaamilised ja vastuolulised. Ühelt poolt on Gruusia kujunenud üheks kõige selgemalt Euroopa integratsiooni poole pürgivaks riigiks Euroopa Liidu idanaabruses. Seda on väljendanud nii riigi ametlik välispoliitiline orientatsioon, 2014. aastal sõlmitud assotsiatsioonileping Euroopa Liiduga kui ka Gruusia ühiskonnas laialdaselt levinud Euroopa Liidu meelsed hoiakud. Teisalt on viimastel aastatel saagenud arengud, mille põhjal võib järeldada, et Gruusia tegelik euroopastumise protsess pole süvenenud samas tempos, nagu võiks eeldada Euroopa Liiduga lõimumise loogikast, vaid on üha enam pidurdunud. Eriti teravalt tõusis see küsimus esile pärast seda, kui Gruusia sai Euroopa Liidu kandidaatriigi staatuse. Kuigi kandidaadistaatus võiks tingimuslikkuse loogika järgi tugevdada reformisurvet ja kiirendada Euroopa Liidu normide ning institutsionaalsete praktikate omaksvõttu, on Gruusia puhul näha hoopis, et see areng pole kulgenud lineaarselt. Seda näitab asjaolu, et Gruusia on nüüdseks peatanud liitumiskõnelused ja lõpetanud igasuguse kommunikatsiooni Euroopa Liiduga seoses võimaliku liikmeks saamisega (Davalou & Naughtie, 2024). See on omakorda seadnud kahtluse alla Gruusia motivatsiooni Euroopa Liiduga liitumiseks, kuigi Gruusia valitsus on jätkuvalt kinnitanud, et nende eesmärk on olla Euroopa Liidu liige 2030. aastaks (Blackburn & Humairah, 2025).

Magistritöö uurimisprobleem seisneb selles, et vaatamata Gruusia pikaajalisele Euroopa Liidu suunalisele orientatsioonile ja 2022. aastal saadud kandidaatriigi staatusele pole Gruusia euroopastumise protsess süvenenud, vaid on viimastel aastatel stagneerunud. See on teoreetiliselt ja empiirilisel oluline, sest Euroopa Liidu tingimuslikkuse loogika eeldaks vastupidiselt reformide intensiivistumist. Seetõttu uurib käesolev töö, miks pole kandidaadistaatus Gruusias toonud kaasa püsivat ja sisulist Euroopa Liidu normide ning institutsiooniliste praktikate omaksvõttu. Teema olulisus seisneb selles, et käesolev töö analüüsib Gruusia euroopastumise stagnatsiooni, keskendudes sisepoliitilise eliidi orientatsioonile ning Venemaa geopoliitilise mõju ja agressiooni rollile. See võimaldab saada parema arusaama selle kohta, kuidas on Gruusia sisepoliitiline eripära seoses Gruusia Unistusega mõjutanud Gruusia euroopastumist. Samuti võimaldab see lähemalt analüüsida, kuidas on pikaajaline euroopastumine Gruusias toimunud ühe erakonna all, kes on võimul olnud alates 2012. aastast, ning vaadelda, kuidas on euroopastumise tempo selle aja jooksul

muutunud. Lisaks tuleb töö olulisus esile seoses Venemaa agressiooniga Ukrainas, kuna see muutis Euroopa Liidu laienemispoliitikat ning tõi kaasa olukorra, kus mitmed riigid esitasid korraga kandidaad taotluse.

Lisaks on uurimisprobleemi seisukohalt oluline rõhutada, et Gruusia juhtum võimaldab analüüsida Euroopa Liidu laienemispoliitika piiranguid olukorras, kus kandidaatriigi formaalne staatus ei pruugi automaatselt tähendada tegelikku poliitilist ja institutsionaalset lähenemist Euroopa Liidule. Euroopa Liidu tingimuslikkuse mehhanism põhineb eeldusel, et liikmesuse väljavaade loob riigile piisavalt tugeva stiimuli reformide elluviimiseks, kuid Gruusia puhul tuleb küsida, kas see stiimul on olnud piisavalt mõjus olukorras, kus valitseval eliidil on sisepoliitiliselt kasulikum säilitada olemasolevaid võimustruktuure (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2019). Seetõttu ei ole Gruusia euroopastumise stagnatsioon oluline ainult konkreetse riigi arengu mõistmiseks, vaid see aitab laiemalt hinnata ka Euroopa Liidu võimet mõjutada kandidaatriikide sisepoliitilisi protsesse. Samuti on Gruusia juhtum oluline seetõttu, et riigi ühiskondlik Euroopa Liidu poolne toetus ning poliitilise eliidi tegevus ei ole viimastel aastatel alati liikunud samas suunas. Avalik toetus Euroopa Liiduga lõimumisele on olnud Gruusias pikka aega tugev, kuid samal ajal on valitsuse tasandil süvenenud retoorika ja poliitikad, mida on tõlgendatud Euroopa Liidu normidest eemaldumisena. See vastuolu ühiskondlike ootuste ja valitseva eliidi poliitilise käitumise vahel muudab Gruusia euroopastumise analüüsi eriti oluliseks, sest see näitab, et Euroopa Liiduga integreerimise protsessi ei saa mõista üksnes välispoliitilise eesmärgina vaid on ka tihedalt seotud sisepoliitiliste huvidega. Sellest tulenevalt aitab käesolev töö selgitada, miks võib Euroopa Liidu suunaline ametlik retoorika püsida ka olukorras, kus tegelik reformiprotsess aeglustub või muutub selektiivseks.

Antud töö olulisus tuleb esile selles, et Gruusia ei olnud tegelikult enne Ukraina sõja algust kandidaadistaatuse taotlemiseks valmis aga esitas taotluse pärast Ukraina sõja puhkemist. See näitab, et Gruusia eurointegratsiooni protsessi ei saa käsitleda üksnes sisepoliitilise arenguna, vaid seda tuleb vaadelda laiemas geopoliitilises kontekstis. Ukraina sõda muutis märgatavalt Euroopa Liidu suhtumist idapartnerluse riikidesse ning lõi Gruusiale uue võimaluste akna, mille kasutamine sõltus suuresti riigi sisepoliitilisest tahtest ja reformivõimekusest. Töö vaatlebki seega, kuidas on Gruusia euroopastumist mõjutanud pikka aega valitsuses olnud

erakond Gruusia Unistus, kuidas on nende poliitilised huvid selles rolli mänginud ning kuidas on Gruusia euroopastumist mõjutanud Venemaa agressioon Ukrainas ja sellele järgnenud Euroopa Liidu poliitika muutus seoses Euroopa Liidu laienemispoliitikaga. Samuti võimaldab see analüüs hinnata, kuivõrd on Gruusia liikumine Euroopa Liidu suunas olnud järjepidev reformiprotsess ning kuivõrd on seda kujundanud välised kriisid, strateegilised kaalutlused ja valitsuserakonna soov säilitada sisepoliitiline kontroll.

Antud töö olulisus tuleneb ka sellest, et kuigi on kirjutatud varasemaid uuringuid, mis käsitlevad Gruusia ja Euroopa Liidu suhteid siis antud töö teeb seda teise vaatenurga alt. Eelnevalt on palju analüüsitud Gruusia ja Euroopa Liidu suhteid seoses Euroopa Liidu Idapartnerlusega. Delcour on analüüsinud Euroopa Liidu poliitikainstrumentide mõju Gruusia poliitika lähenemisele Idapartnerluse raamistikus ning väitnud, et euroopastumine on Gruusia puhul olnud ebaühtlane ja väga erinev valdkonniti (Delcour, 2013). Rommens on uurinud Idapartnerluse mõju Gruusia kodanikuühiskonnale ning väitnud, et tugeva tingimuslikkuse puudumisel on Euroopa Liit pidanud toetuma pigem võrgustikupõhisele valitsemisele ja kodanikuühiskonna kaasamisele (Rommens, 2017). Chochia ja Popjanevski on käsitlenud 2012. aasta võimuvahetuse mõju Gruusia euroopastumise protsessile ning rõhutanud, et kuigi Gruusia on olnud Idapartnerluse üks edukamaid riike, on poliitilised muutused tekitanud küsimusi riigi Euroopa Liidu suunalise kursi järjepidevuse kohta (Chochia & Popjanevski, 2016). Tsuladze, Abzianidzeb, Amashukelia ning Javakhishvili on analüüsinud deeuroopastumist diskursiivse eemaldumisena ning näidanud, kuidas Gruusia poliitilises kommunikatsioonis on Euroopa Liidust distantseerumine muutunud nähtavamaks (Tsuladze, Abzianidzeb, Amashukelia & Javakhishvili, 2024). Eelnevad uuringud näitavad, et varasemalt on käsitletud Gruusia euroopastumise protsessi ning antud teemat on juba varasemalt puudutatud. Töö olulisus seisneb selles, et see pöörab suuremat tähelepanu Gruusia sisepoliitilise eliidi taatele, keskendudes mitte niivõrd Gruusia euroopastumise protsessi üldisele kulgemisele, vaid sellele, kuidas seda on mõjutanud Gruusia Unistuse tegevus ja Venemaa agressioon.

Töö keskne eesmärk on selgitada, miks on Gruusia euroopastumise protsess stagneerunud. Käesolev töö lähtub argumendist, et selle stagnatsiooni keskne põhjus ei peitu üksnes välises geopoliitilises surves, vaid ennekõike Gruusia sisepoliitilise eliidi piiratud valmisolekus viia

ellu selliseid reforme, mis lähendaksid riiki püsivalt Euroopa Liidu normatiivsele ja institutsionaalsele raamistikule. Euroopa Liidu suunalised sammud on olnud suures osas väliselt ajendatud ning seotud vajadusega säilitada rahvusvaheline legitiimsus, Euroopa-meelse riigi kuvand ja strateegilised välispoliitilised eelised. Samal ajal on aga pidurdatud ning selektiivselt rakendatud neid muutusi, mis võiksid piirata valitseva eliidi kontrolli peamiste institutsioonide, ressursside ja poliitiliste võimumehhanismide üle.

Seetõttu ei käsitle käesolev töö Gruusia euroopastumist lineaarse ja ühesuunalise protsessina, vaid vastuolulise ja poliitiliselt vahendatud arenguna, milles formaalne Euroopa Liidu suunalisus võib eksisteerida koos sisulise stagnatsiooni ja osalise eemaldumisega Euroopa Liidu väärtustest. Gruusia euroopastumise stagnatsiooni selgitamisel keskendub töö kahele omavahel seotud tegurite kogumile. Esiteks analüüsitakse, kuidas Gruusia domineeriv sisepoliitiline eliit on seda protsessi mõjutanud. Praegu valitsuses olev erakond Gruusia Unistus on olnud võimul alates 2012. aastast (Blackburn & Humairah, 2025). Seda erakonda on kahtlustatud euroskeptilisuses ja venemeelsuses. Erakond on drastiliselt muutnud oma poliitilist agendat, liikudes Euroopa Liidu integratsiooni toetuselt konservatiivse ja natsionalistliku poliitika poole (Kandelaki, 2024). See näitab, et Gruusia prioriteediks pole enam Euroopa Liiduga liitumine. Teiseks analüüsitakse, kuidas Venemaa agressioon ning Venemaa geopoliitiline mõjuvõim on mõjutanud Gruusia euroopastumise protsessi. Oluline on välja tuua konfliktid, mis on seda protsessi mõjutanud: 2008. aasta Venemaa agressioon Gruusia vastu, 2014. aasta Krimmi okupeerimine ning 2022. aasta Venemaa agressioon Ukraina vastu. Pärast 2008. aasta agressiooni tuli Gruusias 2012. aastal võimule uus partei Gruusia Unistus ning Gruusia kirjutas 2014. aastal alla Euroopa Liidu assotsiatsioonilepingule.

Siin mängis olulist rolli ka 2013. aasta Ukraina protestide laine, kui endine Ukraina president Viktor Janukovõtš ei kirjutanud Euroopa Liidu assotsiatsioonilepingule alla, ning sellele järgnenud 2014. aasta Krimmi okupeerimine. Antud olukorrad mõjutasid Gruusia euroopastumist, kuna need sündmused tugevdasid Gruusias arusaama Venemaa ohust ning suurendasid Euroopa Liiduga lõimumise julgeolekulist ja strateegilist tähtsust (Kakachia, 2014). Seoses 2022. aasta Venemaa agressiooniga Ukraina vastu sai Gruusiast Euroopa Liidu kandidaatriik, kuid praeguseks on Gruusia lõpetanud kommunikatsiooni Euroopa Liiduga liitumise teemal. Lisaks on Venemaa mõjutanud Gruusiat oma geopoliitilise mõju kaudu, kuna

Venemaa on Gruusia jaoks oluline majanduspartner ning 39% Gruusia impordist pärineb Venemaalt (Sikharulidze, 2025). Samal ajal on Venemaa investeerinud propagandasse ja poliitilise desinformatsiooni levitamisse Gruusias, samas kui Gruusia valitsus edendab üha enam läänevastaseid narratiive (Sikharulidze, 2025). Seega pole Venemaa mõju piirdunud ainult otsese sõjalise survega aga ka sellega, et Venemaa on avaldunud majanduslike sidemeid, infokeskkonda mõjutanud ja poliitiliste hoiakute kujundamise kaudu. Selline mõju on omakorda loonud olukorra, kus Gruusia euroopastumine on toimunud pideva välise surve ja sisemise poliitilise kalkulatsiooni ristumiskohas.

Käesolev töö ei lähene Gruusiale võrdleva juhtumiuuringuna, milles asetatakse see süstemaatiliselt kõrvuti Ukraina ja Moldovaga ning keskendub ühe juhtumi põhjalikule analüüsile. Kuigi Ukraina ja Moldova areng on olulised teemad siis antud töö fookus on Gruusia sisepoliitiline dünaamika. Selline lähenemine võimaldab süveneda spetsiifiliselt sellesse, kuidas Gruusia varasemad arengud, võimustruktuurid ja eliitide strateegilised valikud on kujundanud riigi euroopastumise trajektoori. Seetõttu sobib Gruusia juhtum hästi analüüsima olukorda, kus formaalne Euroopa Liidu suunaline orientatsioon ei vii automaatselt sügava institutsionaalse ja normatiivse kohandumiseni. Töö peamine uurimisküsimus on, miks on Gruusia euroopastumise protsess stagneerunud. Sellele vastamiseks käsitleb töö kolme omavahel seotud alauurimisküsimust: kuidas on Gruusia sisepoliitilise eliidi poliitilised huvid mõjutanud Gruusia euroopastumist; kuidas on Gruusia Unistuse valitsemisajal alates 2012. aastast muutunud Gruusia euroopastumise tempo ning millised tegurid selgitavad selle ajutist kiirenemist pärast Venemaa täiemahulise sõja algust Ukrainas ja sellele järgnenud aeglustumist; ning kuidas on Venemaa agressioon mõjutanud Gruusia euroopastumist.

Käesoleva magistritöö edasine ülesehitus lähtub eeltoodud uurimisprobleemist ja uurimisküsimustest. Esmalt avatakse ülevaade töö teoreetilisest raamistikust, kus antakse ülevaade euroopastumise ja ajaloolise institutsionalismi teooriatest. See loob aluse mõistmaks, kuidas Euroopa Liidu normide, väärtuste ja institutsionaalsete praktikate ülevõtmist saab analüüsida pikemaajalise poliitilise arengu kontekstis. Seejärel antakse ülevaade töös kasutatud meetoditest ning andmetest. Töös on peamiselt kasutatud protsessianalüüsi, mis võimaldab seostada Gruusia euroopastumise arengut konkreetsete poliitiliste sündmuste, otsuste ja

murdepunktidega. Seejärel antakse töö empiirilises osas ülevaade Gruusia ja Euroopa Liidu suhete kujunemisest ja euroopastumisest alates 2012. aastast ning sellest ka, et kuidas on seda protsessi mõjutanud Gruusia sisepoliitiline eliit ehk Gruusia Unistus alates sellest, kui nad tulid võimule 2012. aastal. Selline ülesehitus võimaldab hinnata, miks on Gruusia euroopastumine viimastel aastatel stagneerunud ning millised sisepoliitilised ja välised tegurid on seda protsessi kõige enam mõjutanud.

1. Teoreetiline raamistik

Antud magistritöö eesmärk on analüüsida Gruusia euroopastumise protsessi stagnatsiooni. Selle analüüsimiseks on kasutatud kahte peamist teooriat, milleks on euroopastumise teooria ning ajaloolise institutsionalismi teooria. Euroopa Liidu laienemis- ja naabruspoliitika kontekstis on euroopastumist sageli käsitletud kui lineaarset ja normatiivset protsessi, mille kaudu Euroopa Liidu reeglid, väärtused ja institutsionaalsed praktikad kantakse üle partnerriikide poliitilistesse struktuuridesse. Gruusia on olnud Lõuna-Kaukaasia riikide seas üks selgemaid Euroopa integratsiooni pooldajaid, kuid vaatamata formaalsetele arengutele on euroopastumise süvenemine viimastel aastatel pidurdunud. Seetõttu tekib vajadus analüüsida, millised poliitilised tegurid seda stagnatsiooni seletavad. Teooria peatükk tugineb kahele kesksele teooriale, milleks on euroopastumise teooria ning ajaloolise institutsionalismi teooria. Euroopastumise teooria võimaldab käsitleda Euroopa Liidu mõju mehhanisme väljaspool liikmesriikide konteksti, sealhulgas tingimuslikkust ja normide ülekannet. Tingimuslikkus on selle töö seisukohalt eriti oluline kuna Gruusia puhul tekib küsimus, et miks ei ole kandidaatriigi staatus ja Euroopa Liidu poolne surve toonud kaasa järjepidevat reformide süvenemist. See võimaldab analüüsida, kas Euroopa Liidu mõju on piiratud olukorras, kus sisepoliitilised huvid ja võimu säilitamise loogika osutuvad tugevamaks kui välised stiimulid. Ajalooline institutsionalism täiendab seda lähenemist, keskendudes institutsioonide kujunemisele ajas, varasemate valikute püsivale mõjule ning sõltuvusele valitud arenguteest (*path dependence*).

Nende kahe teoreetilise raamistiku kombineerimine võimaldab süstemaatiliselt analüüsida, kuidas Gruusia varasemad poliitilised ja institutsionaalsed arengud on kujundanud euroopastumise vastuvõtuvõimet ning millisel määral on varasemad institutsionaalsed otsused ja eliitide huvid mõjutanud Gruusias Euroopa Liidu normide sisulist ülevõtmist. Ajaloolise institutsionalismi kaudu saab seega paremini mõista, miks teatud poliitilised mustrid ja võimusuhted püsivad ka siis, kui välispoliitiline suund näib olevat Euroopa Liidu poole orienteeritud. See aitab selgitada, miks Gruusia euroopastumise protsessi ei saa vaadelda ainult Euroopa Liidu mõju kaudu, vaid seda tuleb ka riigi siseste poliitiliste eliitide strateegiliste valikute ja huvidega. Seeläbi loob teooriapeatükk analüütilise aluse, millele toetub töö empiiriline osa ning mille kaudu on võimalik paremini mõista Gruusia euroopastumise

stagnatsiooni põhjuseid. Antud teooriapatükk seletab lahti peamised mõisted ning teooriad, mida on kasutatud antud magistritöös.

1.1 Euroopastumise teooria

Antud töös kasutatakse euroopastumise ja deeuroopastumise teooriat, et analüüsida Gruusia Euroopa Liiduga lõimumise protsessi ning selle viimastel aastatel ilmnenu stagneerumist. Euroopastumise teooria keskendub protsessile, mille käigus Euroopa Liidu direktiivid, regulatsioonid, poliitikad ja institutsionaalsed struktuurid kanduvad üle siseriiklikule tasandile ning hakkavad kujundama riikide poliitilisi, majanduslikke ja normatiivseid praktikaid (Howell, 2002). Teooria kohaselt hakkavad liikmesriigid üha enam ühtlustama Euroopa Liidu normide ja standarditega, kaotades järk-järgult oma riikliku identiteedi (Mohn, 2025). Kandidaatriikide puhul tähendab euroopastumine Euroopa Liidu praktikate ülevõtmist (Mohn, 2025). See protsess mõjutab riikide identiteeti, sisepoliitikat ja majandust ning on tihedalt seotud neoliberaalse ideoloogia ja vaba turu rakendamisega (Mohn, 2025). Kirjanduses rõhutatakse, et euroopastumine pole ainult ühesuunaline ülalt alla mõju. Ühelt poolt tähistab *downloading* olukorda, kus liikmes- või kandidaatriigid kohandavad oma poliitikat Euroopa Liidu nõuetega ning teiselt poolt viitab *uploading* sellele, et riigid püüavad oma eelistusi ja lahendusi Euroopa Liidu tasandile üles laadida ning seeläbi Euroopa reeglite kujunemist mõjutada (Howell, 2002). Kandidaatriikide kontekstis tähendab euroopastumine eeskätt Euroopa Liidu praktikate, õigusnormide ja poliitikamudelite ülevõtmist eesmärgiga saavutada vastavus liidu nõuetele ja väärtustele ning sellepärast domineerib *downloading* ehk poliitikate ülevõtmine (Mohn, 2025). See protsess mõjutab tugevalt riigi identiteeti, sisepoliitilise võimu dünaamikat ja majanduslikku arengut. Gruusia puhul on euroopastumine olnud tihedalt seotud moderniseerimise narratiiviga ning Venemaa mõjusfääri vähendamisega, mille kohaselt Euroopa Liidu normide omaksvõtt sümboliseerib demokraatlikku ja majanduslikku arengut. Käesolevas töös mõistetakse euroopastumist kui protsessi, mille käigus Euroopa Liidu normid, reeglid, poliitikamudelid ja institutsionaalsed ootused kanduvad Gruusia siseriiklikku poliitikasse ning mõjutavad seadusandlust, institutsionaalseid praktikaid ja poliitilist diskursust. Kuna Gruusia pole Euroopa Liidu liikmesriik, käsitletakse euroopastumist eeskätt välise euroopastumise ja Euroopa Liidu välise valitsemise kontekstis.

Selles kontekstis on keskne tingimuslikkuse mõiste. Euroopa Liidu liitumistingimuslikkus ehk *accession conditionality* tähendab, et edasimineku Euroopa Liiduga lõimumisel seotakse konkreetsete tingimuste täitmisega (Grabbe, 2002). See tähendab, et kandidaatriik peab kohandama oma seadused, institutsioonid ja valitsemispraktikad Euroopa Liidu poliitiliste, majanduslike ja õiguslike nõuetega (EUR-Lex, 2026). Tingimuslikkus seob reformid tasuga ehk kandidaadistaatuse, läbirääkimiste edenemise, rahalise toetuse, poliitilise tunnustuse ja lõppastmes usutava liikmesusperspektiiviga (Grabbe, 2002). Suur osa euroopastumise kirjandusest näitab, et tingimuslikkus on tulemuslik eelkõige siis, kui tingimused on selged, tasu on piisavalt suur ja usutav ning Euroopa Liit rakendab oma nõudeid järjekindlalt (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2019). Samuti on oluline, et sihtriigil oleks realistlik usk, et tingimuste täitmine toob kaasa reaalsed sammud Euroopa Liidu liikmesuse suunas. Siseriiklikul tasandil on reformid edukamad siis, kui nende poliitilised kulud pole valitseva eliidi jaoks liiga kõrged, vetoosalisi on vähe ning riigil on olemas vajalik haldusvõimekus (Börzel & Risse, 2000). Seega sõltub euroopastumise edu nii Euroopa Liidu surve tugevusest kui ka siseriiklikest tingimustest, millest oleneb reformide tegelik rakendatavus.

Euroopastumise kirjandus rõhutab ühtlasi, et see protsess ei vii alati sügava muutuseni. Kui liikmesusperspektiiv on ebamäärane, Euroopa Liidu signaalid vastuolulised või reformide poliitiline hind valitseva eliidi jaoks liiga kõrge, jääb kohandumine pealiskaudseks (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2019). Sellistes olukordades võetakse sageli üle osa reegleid, retoorikat ja vormilisi protseduure, kuid sisuline institutsionaalne muutus jääb poolikuks või koguni blokeeritakse. Sel juhul võib tekkida selektiivne kohandumine, kus reforme viiakse ellu seal, kus need annavad rahvusvahelist legitiimsust ja välispoliitilist kasu, kuid pidurdatakse seal, kus need muudaksid seniseid võimustruktuure. Seetõttu ei saa euroopastumise edu hinnata üksnes selle põhjal, kas vastu võetakse strateegiadokumente ning kasutatakse Euroopa Liidu meelset poliitilist keelt. Oluline on küsida, kas Euroopa Liidu surve toob kaasa absorptsiooni, kohanemise või tegeliku transformatsiooni (Börzel & Risse, 2000). Kandidaatriigi puhul tähendab see küsimust, kas Euroopa Liidu normid muudavad üksnes poliitikakeelt ja formaalseid protseduure või kujundavad ümber ka institutsionaalseid praktikaid ja poliitilise võimu teostamise loogikat.

Euroopastumise teooria võimaldab kasutada sobivuse (*goodness of fit*) kontseptsiooni, mis määrab euroopastumise kohanemissurve ulatuse liikmesriikidele (Börzel & Risse, 2000). See tähendab, et mida väiksem on Euroopa Liidu ja siseriiklike protsesside, poliitika ning institutsioonide ühilduvus, seda suurem on kohanemissurve (Börzel & Risse, 2000). See tähendab, et riigid, millel on suurem kohanemissurve, peavad selle tagajärjel läbi viima ulatuslikumaid reforme euroopastumise saavutamiseks. Gruusia kontekstis on sobivuse probleem eriti terav, kuna riigi poliitilised institutsioonid, õigussüsteem ja valitsemiskultuur on kujunenud teistsugustes ajaloolistes ja geopoliitilistes tingimustes kui Euroopa Liidu liikmesriikides. See on suurendanud euroopastumise kulusid ning tekitanud vastuseisu nii poliitilises eliidis kui ka ühiskonnas laiemalt. Euroopastumise teooria raames saab kasutada ka ratsionaalse valiku teooriat ning sotsioloogilise institutsionalismi lähenemist Gruusia euroopastumise analüüsimiseks. Ratsionaalse valiku teooria euroopastumise raamistikus võimaldab analüüsida, milline on euroopastumise kasu ja kahju Gruusiale (Börzel & Risse, 2016). Selle lähenemise kohaselt toetavad siseriiklikud eliidid euroopastumist siis, kui selles nähakse tulenevat poliitilist, majanduslikku ning strateegilist kasu (Graziano, 2013). Ratsionaalse valiku teooria lähenemise kohaselt võivad siseriiklikud eliidid euroopastumise kasu näha eelkõige selles, et nähakse seda vahendina, kuidas vähendada julgeolekuriski seoses Venemaaga ning Euroopa Liidu majanduslikud toetused toetavad Gruusia majandust. Samas võivad Gruusia eliidid näha euroopastumisest tulenevat kahju sellest, et kaasnevad reforminõuded võivad piirata eliidi kontrolli ressursside üle ja ohustada olemasolevaid võimustruktuure. Euroopastumise sotsioloogilise institutsionalismi perspektiiv rõhutab, et Euroopa Liidu poliitika, normid ja väärtused avaldavad survet siseriikliku poliitika, normide ja väärtuste euroopastumisele (Börzel & Risse, 2016). Selle vaatenurga kohaselt ei toimu euroopastumine üksnes välise surve ning materiaalsete stiimulite mõjul, vaid ka eeldab Euroopa Liidu normide sisemist omaksvõttu ja legitiimsust siseriiklikus poliitilises diskursuses (Börzel & Risse, 2016). Kui Euroopa Liidu väärtused, nagu õigusriik, demokraatlik valitsemine ja inimõiguste kaitse, ei ühildu valitseva eliidi ideoloogiliste hoiakute või poliitiliste praktikatega, jääb euroopastumine pealiskaudseks.

Deeuroopastumine kujutab endast liikumist eemale Euroopa Liidu normidest ja poliitilisest raamistikust (Gherasim, 2020). Seda mõistetakse kui Euroopa Liidu normide ja poliitilise konteksti kadumist siseriiklikus poliitikas ja avalikes aruteludes (Gherasim, 2020). Oluline on rõhutada, et deeuroopastumine ei tähenda euroopastumise täielikku puudumist, vaid pigem

euroopalike normide osalist taandumist ja nende rakendamise selektiivsust. Gruusia puhul võib deeuroopastumine avalduda reformide aeglustumises, Euroopa Liidu kriitika sagenemises poliitilises retoorikas ning alternatiivsete arengumudelite esiletõus. Deeuroopastumist ei tule käsitada lihtsalt euroopastumise puudumisena, vaid protsessina, kus Euroopa Liidu normide mõju nõrgeneb, Euroopa Liiduga kooskõlas kujundatud poliitikad tühjenevad sisust, nende rakendamist pidurdatakse või need pööratakse osaliselt tagasi (Tsuladze, Abzianidzeb, Amashukelia & Javakhishvili, 2024). Samal ajal võivad avalikus diskursuses tugevneda Euroopa Liidu suhtes kriitilised, vaenulikud või distantseeruvad hoiakud (Tsuladze, Abzianidzeb, Amashukelia & Javakhishvili, 2024). Kandidaatriikide kontekstis võib deeuroopastumine väljenduda reformide selektiivses tühistamises, järelevalvemehhanismide nõrgestamises, kodanikuühiskonna survestatimises, õigusriigi põhimõtete õõnestamises ning olukordades, kus Euroopa Liidu poliitikate integratsioon säilib üksnes deklaratiivse eesmärgina. Gruusia juhtumi analüüsimisel võimaldab selline raamistik põimida ühte tervikusse euroopastumise, tingimuslikkuse ja deeuroopastumise. Analüüsi keskmes pole seega Euroopa Liiduga liitumisprotsessi tehniline kirjeldus, vaid küsimus, millal ja millistel tingimustel toob Euroopa Liidu surve kaasa sisulise kohandumise ning millal jääb tulemuseks üksnes instrumentaalne, selektiivne või tagasipöörduv kohanemine. See on käesoleva töö uurimisprobleemi seisukohalt keskne. Deeuroopastumist käsitletakse käesolevas töös protsessina, mille käigus Euroopa Liidu normide, tingimuslikkuse ja poliitilise diskursuse mõju siseriiklikule poliitikale nõrgeneb. Gruusia juhtumi puhul ei tähenda see tingimata Euroopa Liidu integratsiooni ametlikku hülgamist, vaid olukorda, kus Euroopa Liidu meelne retoorika säilib, aga reformide rakendamine muutub selektiivseks, Euroopa Liidu kriitika sageneb ning institutsionaalsed praktikad liiguvad Euroopa Liidu ootustest eemale.

Euroopastumise ja deeuroopastumise teooria võimaldab analüüsida Gruusia euroopastumise protsessi kujunemist ning tuvastada peamisi tegureid, mille tõttu on euroopastumise protsess stagnatsioonis ning suurendanud deeuroopastumist. Lisaks võimaldab see analüüsida, kas Gruusia sisepoliitiline eliit käitub lähtuvalt kasu-kahju kalkulatsioonidest euroopastumisel või hoopis saab nende käitumist seletada ideoloogiliste vaadetega, mis ei ühti täielikult Euroopa Liidu väärtustega. See on Gruusia juhtumi puhul eriti oluline, sest riigi ametlik Euroopa Liidu suunaline orientatsioon ei pruugi automaatselt tähendada Euroopa Liidu normide sisulist omaksvõttu. Euroopastumise teooria teoreetiline raamistik aitab eristada olukordi, kus Euroopa Liiduga lõimumine väljendub peamiselt retoorikas ja formaalsetes sammudes, nendest

olukordadest, kus toimub tegelik institutsionaalne ja normatiivne muutus. Samuti võimaldab see hinnata, kas Gruusia poliitilised arengud viitavad pigem euroopastumise aeglustumisele, selektiivsele kohandumisele või laiemale deeuroopastumise protsessile. Oluline on rõhutada, et kuna Gruusia on Euroopa Liidu kandidaatriik, peab ta kujundama oma poliitika ja institutsioonid vastavalt Euroopa Liidu normidele. Teooria aitab mõista, kuidas erinevad tegurid on mõjutanud Gruusia euroopastumist või deeuroopastumist. Käesoleva töö seisukohalt loob see teoreetiline lähenemine aluse empiiriliseks analüüsiks, mille kaudu saab uurida Gruusia euroopastumist ning Euroopa Liidu tingimuslikkuse piiranguid. Seeläbi aitab euroopastumise ja deeuroopastumise teooria paremini selgitada, miks on Gruusia liikumine Euroopa Liidu suunas olnud vastuoluline ning miks ei ole kandidaatriigi staatus toonud kaasa oodatud reformide süvenemist.

1.2 Ajalooline institutsionalism

Antud teooriapeatükk annab täpsema ülevaate ajaloolisest institutsionalismist. Ajalooline institutsionalism (*historical institutionalism*) on politoloogias ja rahvusvaheliste suhete uurimise teooria, mis keskendub institutsioonide kujunemisele ajas, nende püsivusele ning varasemate poliitiliste valikute pikaajalistele tagajärgedele (Fioretos, Tulia & Sheingate, 2014, lk 2-3). Selle teooria rakendamisel tuleb tõlgendada kahte mõistet: rajasõltuvus (*path dependency*) ja murdepunkt (*critical juncture*) (Mohn, 2024). Teooria analüüsib, kuidas murdepunktid võivad radikaalselt muuta institutsioonide arengutrajekte (Mohn, 2024). Selle lähenemise põhieeldus on, et poliitilised protsessid on ajalooliselt kihistunud ning neid ei saa seletada hetkel olevate huvide ja ratsionaalse valiku loogika kaudu. Ajalooline institutsionalism kujunes välja uue institutsionalismi ühe haruna hilisel kahekümnendal sajandil (Steinmo, 2008). Tänapäevase uurimissuunana hakkas see lähenemine vormuma eeskätt 1960.–1970. aastatel ning institutsioonide mõju käsitlev uus institutsionalism saavutas laiemat populaarsust Ameerika Ühendriikides 1980. aastatel (Steinmo, 2008). Mõiste „ajalooline institutsionalism” ise juurdus 1990. aastate alguses ning selle konsolideerumist seostatakse sageli 1989. aasta Boulderitöötoa ja sellest välja kasvanud kogumikuga *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics* (1992) (Steinmo, 2008).

Ajaloolise institutsionalismi lähenemise järgi ei mõjuta institutsioonid üksnes strateegilisi valikuid kitsas tähenduses, vaid nad suunavad ka vastastikuste ootuste kujunemist. Mõisteid rajasõltuvus ja murdepunkt kasutatakse, et seletada ühelt poolt institutsioonide püsivust ja taastootmist ning teiselt poolt neid ajaliselt piiratud perioode, mil kriisid ning otsustavad valikud võivad avada võimaluse institutsionaalseks ümberkujundamiseks (Mohn, 2024). Ajaloolise institutsionalismi tugevus seisneb seega selles, et see käsitleb institutsionaalseid korraldusi ajalooliselt kujunenud protsessidena, vastandina staatilistele ja funktsionalistlikult iseenesestmõistetavatele struktuuridele. Peamiste autorite osas seostatakse ajaloolist institutsionalismi kõige sagedamini nende uurijatega, kes aitasid 1980.–1990. aastatel kujundada sellest eristatava võrdleva poliitilise uurimissuuna (Steinmo, 2008). Ajaloolise institutsionalismi olulised autorid on Theda Skocpol, Peter Hall, Ellen Immergut, Peter Katzenstein, Kathleen Thelen, Margaret Weir, Bo Rothstein ja Sven Steinmo (Steinmo, 2008). Skocpoli roll on eriti oluline, sest tema revolutsioonide ja riigi analüüsid aitasid veenvalt näidata, et poliitilisi tulemusi ei saa taandada üksnes klassisuhetele ja individuaalsetele eelistustele, vaid ka sellele, et riiklikud institutsioonid mõjutavad otsustavalt arengute suunda (Steinmo, 2008). Seetõttu võib järeldada, et ajalooline institutsionalism kujunes välja mitme autori eesmärgist seletada poliitilisi ja sotsiaalseid tulemusi institutsioonide ajaloolise kujunemise kaudu.

Ajaloolist institutsionalismi on Euroopa Liidu uurimisel kasutatud varasemalt selleks, et selgitada, kuidas varasemad institutsionaalsed valikud, kujunenud poliitikamuutused ja kriiside ajastus mõjutavad hilisemaid otsustusvõimalusi ning muudavad poliitikamuutuse pigem rajastõltuvaks kui vabalt valitavaks protsessiks (Schwarz, 2025; Erdogan, 2025). Euroopa Liidu laienemise analüüsis on see lähenemine olnud eriti kasulik seetõttu kuna Euroopa Liidu laienemine pole olnud üksnes normatiivne projekt, vaid ajalooliselt ühendanud demokraatia, õigusriigi ja inimõiguste edendamise strateegiliste eesmärkidega, nagu regionaalne stabiliseerimine, majanduslike sidemete tugevdamine ja väliste ohtude ohjamine. Just seetõttu on ajaloolise institutsionalismi abil uuritud, kas konkreetsed kriisid tähistavad Euroopa Liidu laienemises püsivat kursimuutust või üksnes olemasoleva trajektoori kohandamist. Ajaloolise institutsionalismi lähenemist on rakendatud eriti selgelt, käsitledes Venemaa sõda Ukraina vastu võimaliku pöördepunktina ning kasutades rajasõltuvuse, murdepunkti, *tipping point*'i ja

turning point'i eristusi selleks, et hinnata, kas Euroopa Liidu laienemispoliitika on liikunud uuele rajale või reageerib vaid ajutiselt muutunud julgeolekukeskkonnale (Schwarz, 2025). Selline kasutus näitab, et ajalooline institutsionalism aitab Euroopa Liidu laienemist uurida peale institutsioonide kirjelduse ka ajas areneva põhjusliku protsessina, kus varasemad otsused piiravad hilisemaid valikuid ja kus muutuse ulatus selgub alles siis, kui on võimalik hinnata selle kestvust.

Varasemates laienemisuuringutes on ajaloolist institutsionalismi kasutatud eriti sageli kriitilise murdepunkti analüüsimiseks, et selgitada, kuidas kriisid ajutiselt nõrgestavad seniseid institutsionaalseid piiranguid ja avavad poliitilistele tegutsejatele uue valikuruumi (Erdogan, 2025). Antud teooriat on rakendatud Euroopa Liidu laienemispoliitika uurimisel nii, et see käsitleb Ukraina sõda sündmusena, mis sundis Euroopa Liitu ümber mõtestama senist laienemisväsimumest kujundatud poliitikat, ning seob selle küsimusega, kas Assotsieerunud kolmiku kaasamine laienemisagendasse tähendab uue arenguraja teket või üksnes veel täielikult kinnistunud muutust (Erdogan, 2025). Seega on ajaloolist institutsionalismi varasemalt kasutatud Euroopa Liidu laienemise uurimisel ennekõike selleks, et seletada muutuse ajastust, ulatust ja mehhanisme, selle asemel et üksnes kirjeldada laienemispoliitika muutumist mingil ajahetkel. Euroopastumise uurimisel on ajalooline institutsionalism kasutatav, kuna Euroopa Liidu normide ja institutsioonide mõju ei avaldu riikides vaakumis, vaid on vahendatud juba olemasolevate institutsionaalsete struktuuride, võimuhete ja ideeliste raamistikute kaudu (Börzel & Risse 2012). Antud töös analüüsitakse Gruusia euroopastumise protsessi ajaloolise institutsionalismi kaudu. Teooria abil saab selgitada Gruusia euroopastumise ja deeuroopastumise protsessi. Gruusia euroopastumise stagneerumine osutab sellele, et formaalne Euroopa Liidu suunaline poliitika võib eksisteerida koos institutsionaalsete praktikatega, mille tulemusel pidurdub demokraatlik konsolideerumine ja normatiivne lähenemine Euroopa Liidule.

Rajasõltuvus (*path dependence*) on ajaloolise institutsionalismi keskne kontseptuaalne mõiste, mis selgitab, miks institutsionaalsed arengud kipuvad olema püsivad ja kuidas varasemad valikud mõjutavad institutsioonide tulevikku (Fioretos, 2011). Rajasõltuvuse loogika kohaselt pole kõik ajaloolised hetked võrdsed ning teatud perioodidel tehtud otsused võivad institutsioonide arengutee viia kindlale trajektoorile (Fioretos, 2011). Selliste mehhanismide

hulka kuuluvad eeskätt kasvavad toetused, institutsionaalne inerts, organisatsiooniline õppimine ning võimuresursside koondumine eliitidesse, kelle huvid on seotud *status quo* säilitamisega (Fioretos, 2011). Rajasõltuvus on defineeritud protsessina, kus algtingimused viivad positiivse võimenduse tõttu erinevate trajektoorideni, mille tulemuseks on see, et alternatiivsed trajektoorid on vähem tõenäolised (ScienceDirect, 2025). See nähtus toob esile, kuidas varased valikud ja sündmused võivad oluliselt mõjutada järgnevaid tulemusi, sageli fikseerides ajaloolised tingimused, mis kujundavad tulevasi võimalusi (Fioretos, 2011). See tähendab, et varasemad valikud piiravad tulevikuvalikuid ja võimalusi ning alternatiivsed arenguteed muutuvad aina kulukamaks ning poliitiliselt riskantsemaks. Selle tulemusel muutub institutsionaalne muutus nii tehniliselt keeruliseks kui ka poliitiliselt ebasoovitavaks nendele tegutsejatele, kes olemasolevast korrast kasu saavad. See omakorda tähendab ka siis seda, et tulevikus on aina raskem vahetada poliitilist kurssi ning minna eelnevale poliitikale vastu. Antud töös väljendub rajasõltuvus Gruusia euroopastumise protsessis pärast 2012. aasta võimuvahetust, mil Gruusia Unistus tuli võimule.

Gruusia 2012. aasta võimuvahetust võib käsitleda olulise poliitilise pöördepunktina, kuna see tähistas Gruusia poliitilises arengus esimest rahumeelset valimistejärgset võimuvahetust (Chochia & Popjanevski, 2016). Ajaloolise institutsionalismi vaatenurgast ei tähenda aga poliitiline vahetus automaatselt institutsionaalset murret (Fioretos, Tulia & Sheingate, 2014, lk 12-17). Varasem kirjandus on osutanud, et Gruusia euroopastumine on olnud ebahühtlane ja valdkonniti erinev: Euroopa Liidu normide üle võtt on sõltunud siseriiklikest eelistustest ning Euroopa Liidu stiimulite tugevusest (Delcour, 2013; Rommens, 2017;). See vastab ajaloolise institutsionalismi tähelepanekule, et institutsioonid võivad kohaneda välise survega viisil, mis säilitab nende põhiloogika (Fioretos, Tulia & Sheingate, 2014, lk 15-16, 19-20). Rajasõltuvus avaldus ka Euroopa Liidu tingimuslikkuse piiratud mõjus. Kuigi EL rõhutas järjepidevalt õigusriigi, demokraatia ja kodanikuühiskonna rolli, suutis Gruusia poliitiline eliit neid nõudeid tõlgendada ja rakendada nii, et kehtivad võimustruktuurid ei sattunud ohtu. Seega ei toimunud euroopastumine mehhanismina, mis oleks loonud tugeva surve institutsionaalseks muutuseks. Ajaloolise institutsionalismi üks keskseid analüütilisi mõisteid on murdepunkt (*critical juncture*), mida kasutatakse ajaliselts piiratud perioodide kirjeldamiseks, mil tavapärased institutsionaalsed piirangud nõrgenevad ning poliitilistel tegutsejatel avaneb suhteliselt suurem valikuvabadus arengusuundade määramisel (Fioretos, Tulia & Sheingate, 2014, lk 12-14). Murdepunktid ei tähenda lihtsalt olulisi poliitilisi sündmusi, vaid olukordi, mil otsuste tegemise

tagajärjed on tavapärasest kaugeleulatavamad, kuna need võivad suunata institutsionaalse arengu uuele trajektoorile.

Ajaloolise institutsionalismi vaates on murdepunktide tähendus tihedalt seotud rajasõltuvuse loogikaga. Kui rajasõltuvus kirjeldab institutsionaalset püsivust ja iseenesest tugevnevaid mehhanisme, siis murdepunkt tähistab ajaperioodi, mil need mehhanismid on ajutiselt nõrgenenud või vaidlustatud. Just seetõttu pole murdepunktide mõju ette määratud kuna need võivad viia nii uue institutsionaalse raja kujunemiseni kui ka olemasoleva raja edasise kinnistumiseni (Fioretos, Tulia & Sheingate, 2014, lk 12-14). Murdepunkti analüütiline väärtus ei seisne mitte muutuse eeldamises, vaid ka võimalike arenguteede avamises ja nende hilisemas lukustumises. Euroopastumise kontekstis on murdepunktide analüüs eriti asjakohane, kuna Euroopa Liidu normatiivne ja institutsionaalne mõju võib teatud hetkedel tugevneda või nõrgeneda. Näiteks võivad valimised, geopoliitilised kriisid ning olulised seadusandlikud algatused luua olukorra, kus riigi suhe Euroopa Liiduga seatakse ümber või defineeritakse uuesti. Ajaloolise institutsionalismi vaates ei tähenda sellised hetked automaatselt euroopastumise süvenemist, vaid võivad sama hästi tähistada ka normatiivset distantseerumist ja institutsionaalset tagasilangust (Börzel & Risse 2012). Antud magistritöö puhul saab pidada murdepunktiks Venemaa täiemahulise sõja algust Ukrainas ja sellele järgnenud Euroopa Liidu poliitika muutust kandidaatriikide suhtes. Kui varasemalt iseloomustas Euroopa Liidu lähenemist idanaabrusele ettevaatlikum ja piiratum tingimuslikkus, siis pärast sõja algust muutus laienemispoliitiline mõõde poliitiliselt olulisemaks ning kandidaatriikide küsimus tõusis Euroopa Liidu julgeoleku- ja geopoliitilise mõtlemise keskmesse (Akhvlediani, 2022).

Seega ei tähenda murdepunkt käesolevas töös üksnes sündmust ennast, kuid ka sellest tulenevat uut võimaluste ja piirangute struktuuri, milles Gruusia suhted Euroopa Liiduga hakkasid kujunema uutel alustel. Antud olukord sobib murdepunktiks, kuna tegemist oli Euroopa Liidu poolse sammuga, mis andis Gruusiale võimaluse kandideerida Euroopa Liidu kandidaatriigiks. Venemaa sõja kontekstis on laienemine muutunud Euroopa Liidu jaoks senisest enam strateegiliseks investeeringuks rahusse, stabiilsusse ja julgeolekusse. Seetõttu ei tähenda murdepunkt käesolevas töös üksnes sõja puhkemist kui välist šokki aga ka sellest tulenenud uut institutsionaalset ja poliitilist konteksti, milles muutusid korraga nii Euroopa Liidu ootused kandidaatriikidele kui ka Gruusia euroopastumise välised tingimused. Käesoleva töö

seisukohalt on oluline, et see murdepunkt suurendas ühelt poolt Euroopa Liidu tingimuslikkuse poliitilist kaalu ja liikmesusperspektiivi nähtavust, kuid teisalt tõi teravamalt esile ka küsimuse, kas Gruusia valitsev eliit on valmis kohandama siseriiklikke võimupraktikaid Euroopa Liidu nõudmistega olukorras, kus need nõudmised muutusid senisest nõudlikumaks ja poliitiliselt siduvamaks. Gruusia juhtumi seisukohalt on selle murdepunkti tähendus kahetine. Ühelt poolt muutis see Euroopa Liidu liikmesusperspektiivi nähtavamaks ja potentsiaalselt usutavamaks ning seega tugevdas tingimuslikkuse võimalikku mõju. Teiselt poolt tõi see teravamalt esile küsimuse, kas Gruusia sisepoliitiline eliit on valmis viima oma võimupraktikad vastavusse olukorras, kus ELi ootused muutusid poliitiliselt nõudlikumaks, eriti õigusriigi, kohtusüsteemi sõltumatuse, meediavabaduse ja välispoliitilise joendumise vallas. Seega seisneb murdepunkti analüütiline väärtus nii selles, et pärast 2022. aastat avanes Gruusiale uus võimalus, kui ka selles, et see võimalus pani proovile juba varem kujunenud rajasõltuvuse. Kui Gruusia olemasolev institutsionaalne rada toetas peamiselt selektiivset ja instrumentaliseeritud euroopastumist, siis uues geopoliitilises olukorras pidi see rada kas muutuma või sattuma teravamasse vastuollu Euroopa Liidu ootustega.

Antud töös on kasutatud kahte peamist teooriat Gruusia euroopastumise stagneerumise uurimiseks ajaloolist institutsionalismi ja euroopastumise teooriat. Ajaloolise institutsionalismi teooria selgitab, kuidas Gruusia varasemad poliitilised valikud ja institutsionaalsed arengud on kujundanud euroopastumise vastuvõtuvõimet. Rajasõltuvuse kontseptsioon näitab, et varased otsused ja kujunenud võimustruktuurid piiravad hilisemaid arenguvõimalusi ning muudavad institutsionaalse muutuse poliitiliselt ja praktiliselt keeruliseks. Murdepunkti mõiste abil analüüsitakse hetki, mil institutsionaalsed piirangud ajutiselt nõrgenevad või võivad hoopis kinnistada senist rajasõltuvust ja süvendada normatiivset eemaldumist Euroopa Liidu väärtustest. Euroopastumise teooria käsitleb Euroopa Liidu normide, reeglite ja institutsiooniliste praktikate ülekandumist siseriiklikule tasandile ning võimaldab analüüsida nii tingimuslikkuse, sobivuse (*goodness of fit*) kui ka ratsionaalse valiku ja sotsiaalse institutsionalismi lähenemise mehhanismide kaudu Gruusia suhteid Euroopa Liiduga. Seejuures osutab teooria, et euroopastumine pole pelgalt tehniline protsess, vaid mõjutab ka sügavalt riigi identiteeti, poliitilist võimu dünaamikat ja majandusmudelit ning võib kandidaatriikide puhul jääda selektiivseks ja pealiskaudseks, kui ELi normid ei internaliseeru siseriiklikus poliitilises diskursuses. Kokkuvõtlikult võimaldab ajaloolise institutsionalismi ja

euroopastumise teooriate kombineerimine mõista Gruusia euroopastumise stagnatsiooni kui struktuurset ja institutsionaalselt vahendatud protsessi.

1.3 Varasem kirjandus Gruusia, Idapartnerluse ja välise euroopastumise kohta

Gruusia euroopastumise analüüsimisel on oluline paigutada juhtum laiemasse teaduskirjandusse, mis käsitleb Euroopa Liidu mõju väljaspool liikmesriike. Kui varasem euroopastumise kirjandus keskendus peamiselt Euroopa Liidu liikmesriikidele ja kandidaatriikidele, siis Euroopa naabruspoliitika ja Idapartnerluse kujunemise järel on üha enam uuritud ka seda, kuidas Euroopa Liidu normid, reeglid ja poliitikamudelid kanduvad üle riikidesse, millel puudub selge ja kohene liikmesusperspektiiv. Seda käsitletakse kirjanduses sageli välise euroopastumise või Euroopa Liidu välise valitsemisena. Lavenex ja Schimmelfennig mõistavad Euroopa Liidu välist valitsemist protsessina, mille kaudu Euroopa Liidu reeglid laienevad kolmandatesse riikidesse ilma nende formaalse liikmesuseta (Lavenex & Schimmelfennig, 2009). Gruusia puhul on see lähenemine eriti oluline, sest riigi euroopastumine on toimunud olukorras, kus Euroopa Liit on pakkunud küll poliitilist ja majanduslikku lähenemist, kuid liikmesusperspektiiv oli pikka aega ebaselge. Seetõttu ei saa Gruusia euroopastumist käsitleda samamoodi nagu Kesk- ja Ida-Euroopa riikide liitumiselset euroopastumist.

Kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide euroopastumise uurimisel on keskne olnud tingimuslikkuse mõiste. Schimmelfennig ja Sedelmeier on Kesk- ja Ida-Euroopa laienemise põhjal näidanud, et Euroopa Liidu mõju on kõige tugevam siis, kui tingimused on selged, tasu on usutav ja piisavalt suur ning siseriiklikud kohandumiskulud pole valitsevate eliitide jaoks liiga kõrged (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Gruusia puhul on see oluline, sest Euroopa integratsioon on olnud formaalselt laialdaselt toetatud, kuid reformide elluviimine on sõltunud sellest, kas need reformid sobivad valitseva eliidi huvidega. Seega aitab tingimuslikkuse kirjandus selgitada, miks Euroopa Liidu surve võib viia nii sisulise kohandumiseni kui ka üksnes valikulise ja instrumentaalse reformipoliitikani.

Pärast Kesk- ja Ida-Euroopa edukat laienemist on kirjandus üha enam tähelepanu pööranud sellele, miks euroopastumine on olnud aeglasem ja vastuolulisem Euroopa Liidu idanaabruses. Euroopa naabruspoliitika puhul on probleem teravam, sest paljudele naabrusriikidele ei pakutud pikka aega usutavat liikmesusperspektiivi. Freyburg, Lavenex, Schimmelfennig, Skripka ja Wetzel näitavad, et Euroopa naabruspoliitikas on EL sageli püüdnud edendada demokraatlikke norme funktsionaalse koostöö, tehnilise abi ja sektoripõhise valitsemise kaudu (Freyburg, Lavenex, Schimmelfennig, Skripka & Wetzel, 2011). See on Gruusia jaoks oluline võrdlus, sest Idapartnerlus on loonud küll institutsionaalse raamistiku Euroopa Liiduga lähenemiseks, kuid pole alati pakkunud piisavalt tugevat stiimulit, et sundida valitsevaid eliite ellu viima poliitiliselt kulukaid reforme.

Gruusia ja Idapartnerluse kohta käiv teaduskirjandus on rõhutanud, et Gruusia euroopastumine on olnud ebaühtlane, valdkonniti erinev ja tugevalt sõltuv siseriiklikust poliitilisest kontekstist. Delcour on näidanud, et Euroopa Liidu poliitikainstrumentide mõju Gruusias ei sõltu ainult Euroopa Liidu survest, kuid ka kujuneb Euroopa Liidu stiimulite, Gruusia siseriiklike eelistuste ja laiemate rahvusvaheliste tegurite koosmõjus (Delcour, 2013). See tähendab, et isegi kui Euroopa Liit pakub tehnilist abi, poliitilist tunnustust ning majanduslikke eeliseid, ei pruugi normide ülevõtmine viia sisulise institutsionaalse muutuseni. Rommens on omakorda uurinud Idapartnerluse mõju Gruusia kodanikuühiskonnale ning leidnud, et EL on püüdnud tugevdada demokraatlikku valitsemist kodanikuühiskonna kaasamise kaudu (Rommens, 2017). Samas jääb sellise mõju ulatus sõltuvaks sellest, kas valitsev eliit on valmis kriitilisi ühiskondlikke osapooli tegelikult otsustusprotsessi kaasama. Chochia ja Popjanevski on käsitlenud Gruusia euroopastumist pärast 2012. aasta võimuvahetust ning osutanud, et kuigi Gruusia on sageli olnud Idapartnerluse üks edukamaid riike, on poliitilised muutused tekitanud küsimusi Euroopa Liidu suunalise kursi järjepidevuse kohta (Chochia & Popjanevski, 2016). Need käsitlused toetavad arusaama, et Gruusia euroopastumine on olnud pigem valikuline kui lineaarne protsess.

Viimaste aastate kirjandus on üha enam tähelepanu pööranud ka deeuroopastumise ja diskursiivse distantseerumise küsimusele. Tsuladze, Abzianidze, Amashukeli ja Javakhishvili (2024) on analüüsinud Gruusia poliitilist diskursust ning näidanud, et Euroopa Liidust

eemaldumine ei tähenda tingimata Euroopa integratsiooni ametlikku hülgamist (Tsuladze, Abzianidzeb, Amashukelia & Javakhishvili, 2024). Pigem võib see avalduda olukorras, kus Euroopa Liidu meelne retoorika säilib, kuid samal ajal tugevnevad Euroopa Liidu suhtes kriitilised narratiivid, reforme rakendatakse valikuliselt ning Euroopa Liidu väärtusi kujutatakse sisepoliitilises kommunikatsioonis välise surve või suveräänsuse piiramisena (Tsuladze, Abzianidzeb, Amashukelia & Javakhishvili, 2024). Pärast Venemaa täiemahulist sissetungi Ukrainasse 2022. aastal muutus Gruusia euroopastumise kontekst veelgi. Akhvlediani (2022) rõhutab, et sõda muutis Euroopa Liidu laienemispoliitika geopoliitilist tähendust ning lõi Ukraina, Moldova ja Gruusia jaoks uue võimaluste akna (Akhvlediani, 2022). Samas ei kõrvaldanud see siseriiklike reformide ja poliitilise tahte probleemi.

Kokkuvõttes näitab varasem kirjandus, et Gruusia euroopastumist tuleb mõista välise euroopastumise ja Euroopa Liidu välise valitsemise raamistikus, kuna Gruusia pole olnud Euroopa Liidu liikmesriik ning tema liikmesusperspektiiv oli pikka aega ebaselge. Seetõttu on Euroopa Liidu mõju sõltunud tingimuslikkuse usutavusest, pakutavate stiimulite tugevusest ning siseriiklikest poliitilistest kuludest. Kesk- ja Ida-Euroopa laienemise kogemus näitab, et Euroopa Liidu mõju on tugevaim selge liikmesusperspektiivi korral, kuid aga Idapartnerluse puhul on see olnud nõrgem ja valikulisem. Gruusia kohta käiv kirjandus rõhutab, et riigi euroopastumine on olnud ebaühtlane, valdkonniti erinev ning sõltunud valitseva eliidi huvidest, kodanikuühiskonna kaasamisest ja rahvusvahelisest kontekstist. Viimastel aastatel on lisandunud ka deeuroopastumise mõõde, kus Euroopa Liidu meelne retoorika võib säilida, kuid reformide rakendamine muutub valikuliseks ning Euroopa Liidu suhtes kriitilised narratiivid tugevnevad.

1.4 Argument

Käesoleva töö keskne argument lähtub eelnevalt avatud euroopastumise teooriast ja ajaloolise institutsionalismi lähenemisest ning pakub nende põhjal välja seletuse Gruusia euroopastumise stagnatsioonile. Euroopastumise teooria järgi ei avaldu Euroopa Liidu mõju kandidaatriikidele automaatselt ega ühtlaselt, vaid sõltub sellest, kuidas siseriiklikud poliitilised tegutsejad tõlgendavad Euroopa Liidu survet, milliseid kulusid ja kasusid nad reformidega seostavad ning

mil määral nad Euroopa Liidu norme sisuliselt omaks võtavad. Ajalooline institutsionalism täiendab seda vaadet, rõhutades, et poliitilised valikud ei toimu institutsionaalses vaakumis aga on kujundatud varasemate arengute, võimuhete ja väljakujunenud praktikate poolt. Seega on eelnev teooriaosa vajalik selleks, et luua analüütiline raamistik, mille abil Gruusia juhtumit tõlgendada. Käesolev töö eeldab nende teoreetiliste lähtekohtade põhjal, et Gruusia euroopastumise tempo ja sügavus ei sõltu ainult Euroopa Liidu tingimuslikkusest või geopoliitilisest survest, vaid otsustavalt ka sellest, kas siseriiklik eliit peab Euroopa Liidu normidega kohandumist oma võimupositsiooni seisukohalt kasulikuks või hoopis ohustavaks. Just sellest teoreetilisest lähtekohast kasvab välja töö peamine argument ja sellele järgnev empiirilise analüüs.

Sellest lähtuvalt on käesoleva töö peamine seletus, et Gruusia euroopastumise stagnatsiooni keskne põhjus peitub võimuerakonna Gruusia Unistuse sisulise poliitilise tahte puudumises viia ellu reforme, mille tulemusel läheneks Gruusia püsivalt Euroopa Liidu normatiivsele ja institutsionaalsele raamistikule. Euroopa Liidu suunalised sammud pole seega olnud eeskätt normide sisemise omaksvõtu väljendus, vaid pigem strateegiline kohanemine olukorras, kus Euroopa integratsioon pakub valitsusele poliitilist, diplomaatilist ja sümboolset kasu. See aitab seletada, miks reformid on jäänud selektiivseks ning edasi on viidud need sammud, mille eesmärgid olid tugevdada Gruusia positsiooni välispoliitiliselt ja aitavad säilitada Euroopa Liidu meelse riigi kuvandit, kuid pidurdatud on neid muutusi, mis võiksid vähendada valitseva eliidi kontrolli riigi peamiste institutsioonide, ressursside ja võimumehhanismide üle. Nii viitab töö, et välised impulsid, nagu Euroopa Liidu surve ja geopoliitilised muutused, võivad küll käivitada formaalse kohanemise, kuid ei pruugi viia sügava ja püsiva euroopastumiseni, kui valitsev eliit tajub Euroopa Liidu nõutud reforme oma võimupositsiooni suhtes riskantsetena või poliitiliselt kulukatena.

Niisugune argument pole käesolevas töös esitatud kui etteantud tõde, vaid kui teooriast tuletatud seletus, mille paikapidavust hakatakse empiiriliste andmete abil kontrollima. Seega pole selle alapeatüki eesmärk lihtsalt väita, et Gruusia Unistus ei soovinud tegelikult euroopastumist, vaid sõnastada analüütiline oletus, mida töö järgmistes peatükkides testib. Empiirilises osas uuritakse protsessijälgimise meetodi abil, kas ja kuidas avaldus Gruusia euroopastumise eri etappides mehhanism, mille kohaselt Euroopa Liidu surve ning

geopoliitiline muutus kutsus esile formaalse kohanemise, kuid siseriiklik poliitiline eliit piiras, aeglustas või suunas reforme viisil, mis säilitas olemasolevad võimustruktuurid. See tähendab, et töö eesmärk on näidata, milliste konkreetsete otsuste, reaktsioonide ja poliitiliste praktikate kaudu kujunes olukord, kus euroopastumine jäi pealiskaudseks, vastuoluliseks ja osaliselt stagneerunuks. Selline lähenemine võimaldab siduda teoriapeatükis käsitletud mõisted empiirilise analüüsiga ning näidata, miks kogu eelnev teoreetiline arutelu on vajalik käesoleva juhtumi selgitamiseks.

2. Meetod ja andmed

Käesolev peatükk annab ülevaate uurimistöö metodoloogilisest raamistikust ning selgitab kasutatud uurimismeetodite valikut. Meetodi ja andmete peatüki eesmärk on kirjeldada, milliste meetodite ja andmete abil analüüsitakse Gruusia euroopastumise protsessi ning selle võimalikku stagneerumist. Kuna uurimistöö keskendub Gruusia euroopastumise protsessi ja selle muutumise põhjuste analüüsimisele on oluline kasutada sellist metodoloogilist lähenemist, mis võimaldab analüüsida nii poliitilisi muudatusi, poliitilist retoorikat kui ka laiemat geopoliitilist konteksti. Peatükk on jaotatud mitmeks alapeatükiks. Esmalt käsitletakse kvalitatiivse juhtumiuuringu metoodikat ning põhjendatakse selle sobivust uurimisprobleemi analüüsimiseks. Seejärel selgitatakse Gruusia juhtumi valikut ning selle olulisust euroopastumise ja deeuroopastumise uurimisel. Edasi kirjeldatakse kasutatud uurimismeetodit, milleks on protsessianalüüs, ning selgitatakse selle rakendamist käesolevas uurimistöös. Protsessianalüüs võimaldab analüüsida seda, et kuidas on kujunenud Gruusia euroopastumise protsess ning, mis on põhjustanud euroopastumise protsessis muudatusi või stagnatsiooni teket erinevatel perioodidel. Selle abil saab seostada konkreetset sündmusi, poliitilised otsused ja välised kriisid Gruusia euroopastumise tempo muutustega. Lõpuks antakse ülevaade kasutatud andmetest ja peamistest allikatest, millele empiiriline analüüs tugineb. Selline ülesehitus võimaldab lugejal mõista, millistel metodoloogilistel alustel töö järeldused kujunevad ning kuidas tagatakse analüüsi süsteemsus ja põhjendatus.

2.1. Kvalitatiivne juhtumiuuring

Käesolevas magistritöös kasutatakse kvalitatiivset juhtumiuuringut. Selline metodoloogiline valik tuleneb uurimisprobleemi olemusest ning töö kesksetest uurimisküsimustest. Juhtumiuuring on sobiv eeskätt olukordades, kus uuritakse „kuidas“ ja „miks“ tüüpi küsimusi ning kus tähelepanu keskmes on kaasaegne poliitiline või sotsiaalne nähtus selle loomulikus kontekstis (Yin, 2018 lk 32). Käesoleva töö puhul on selleks nähtuseks Gruusia euroopastumise protsessi stagneerumine. Töö ei püüa üksnes kirjeldada, et Gruusia suhted Euroopa Liiduga on viimastel aastatel muutunud vastuolulisemaks, vaid selgitada, et kuidas see protsess on kujunenud ja miks pole formaalne Euroopa Liidu suunaline orientatsioon viinud püsiva ja

sügava euroopastumiseni. Juhtumiuuringu kasutamine on põhjendatud ka seetõttu, et Gruusia euroopastumine pole kitsalt institutsionaalne ega õiguslik protsess, vaid ka mitmetahuline poliitiline areng, mida kujundavad samaaegselt sisepoliitilised huvid, välised stiimulid, julgeolekukeskkond ja ajalooliselt kujunenud võimustruktuurid. Sellise nähtuse uurimiseks ei piisa pelgalt üksikute muutujate võrdlemisest või üldiste seaduspärasuste otsimisest. Vajalik on kontekstuaalne ja terviklik lähenemine, mille abil saab esile tuua seoseid poliitilise retoorika, institutsionaalsete valikute, Euroopa Liidu tingimuslikkuse ning geopoliitiliste arengute vahel. Juhtumiuuring võimaldabki uurida ühte konkreetset juhtumit süvitsi, et mõista laiemat nähtuste klassi, pakkudes uurimisprobleemist terviklikku ja kontekstuaalset käsitlust (Baškarada, 2014).

Käesolevas töös ei käsitleta Gruusiat pelgalt ühe riigina Euroopa Liidu idanaabruses, aga analüütiliselt olulise juhtumina, kus euroopastumise ametlik retoorika ja sisuline reformipraktika pole alati kattunud. Just see vastuolu teeb Gruusiast sobiva juhtumi kvalitatiivseks analüüsiks. Ühelt poolt on Gruusia olnud pikalt Euroopa integratsiooni toetav riik, sõlminud Euroopa Liiduga assotsiatsioonilepingu ning saanud kandidaatriigi staatuse. Teiselt poolt on viimaste aastate arengud toonud esile euroopastumise aeglustumise, reformide selektiivse rakendamise ja poliitilise diskursuse muutumise. Juhtumiuuring võimaldab neid vastuolusid analüüsida juhuslike üksiksündmustena käsitlemise asemel omavahel seotud protsessi osadena. Kvalitatiivse juhtumiuuringu sobivus tuleneb ka käesoleva töö teoreetilisest raamistikust. Töö tugineb euroopastumise teooriale ja ajaloolisele institutsionalismile. Euroopastumise teooria aitab selgitada, kuidas Euroopa Liidu normid, tingimuslikkus ja poliitilised ootused mõjutavad kandidaatriike ning millistel tingimustel võib toimuda Euroopa Liidu normide omaksvõtt. Ajalooline institutsionalism omakorda võimaldab analüüsida, kuidas varasemad institutsionaalsed valikud, rajasõltuvus ja murdepunktid kujundavad riigi arengutrajektoori. Kvalitatiivne juhtumiuuring on nende teoreetiliste lähtekohtadega kooskõlas, sest võimaldab uurida, kuidas nimetatud mehhanismid avalduvad ühe konkreetse juhtumi puhul ning millisel viisil need omavahel põimuvad. Teisisõnu pole juhtumiuuring siin pelgalt tehniline meetodivalik, vaid ka viis siduda töö teoreetiline raamistik empiirilise analüüsiga.

Käesolev töö on kvalitatiivne ka kasutatavate andmete iseloomu tõttu. Analüüsi peamine empiiriline materjal pärineb Gruusia riiklikest dokumentidest, valitsusprogrammidest, ametlikest avaldustest, Euroopa Liidu raportitest ning muudest poliitilistest ja

institutsionaalsetest tekstidest. Sellised allikad võimaldavad uurida, kuidas Gruusia poliitiline eliit on Euroopa Liitu ja euroopastumist sõnastanud, milliseid prioriteete on ametlikult rõhutatud ning kuidas on need ajas muutunud. Kvalitatiivne analüüs keskendub uurimisprobleemi olemuse mõistmisele ja tähenduste tõlgendamisele, eristudes statistiliste üldistuste tegemisele suunatud lähenemistest (Ugwu & Eze, 2023). Kvalitatiivse juhtumiuuringu üheks tugevuseks on ka võimalus kasutada mitut andmeallikat ning neid omavahel kõrvutada. Käesolevas töös on see eriti oluline, sest üksnes Gruusia valitsuse ametlike dokumentide põhjal ei saa teha järeldust selle kohta, kas Euroopa Liidu suunaline retoorika peegeldab tegelikku reformitahet. Euroopa Liidu raportid, assotsiatsioonilepingu rakendamist käsitlevad dokumendid ja Gruusia ametlikud seisukohavõetud võimaldavad ühiselt hinnata, kas deklaratiivne Euroopa Liidu meelsus on kooskõlas sisuliste reformidega või on tegemist pigem strateegilise kohanemisega. Seega aitab kvalitatiivne juhtumiuuring nähtavaks teha võimalikke lahknevusi retoorika ja praktika vahel, millel on käesoleva uurimisprobleemi mõistmisel keskne tähtsus. Samuti tuleb rõhutada, et käesoleva töö eesmärk pole teha statistilist üldistust kõigi Euroopa Liidu kandidaatriikide kohta. Juhtumiuuringu väärtus seisneb siin eeskätt analüütilises üldistuses. See tähendab, et Gruusia juhtumi põhjal ei väideta, nagu toimiksid samad mehhanismid tingimata kõikides teistes riikides, aga uuritakse, kas ja kuidas aitavad euroopastumise teooria ning ajaloolise institutsionalismi mõisted seletada just Gruusia arengut. Kui need teoreetilised lähtekohad osutuvad Gruusia juhtumi puhul seletusjõuliseks, aitab see paremini mõista ka laiemat küsimust, miks kandidaatriigi formaalne Euroopa Liidu suunaline orientatsioon ei pruugi automaatselt viia sügava normatiivse ja institutsionaalse kohandumiseni.

Kokkuvõttes on kvalitatiivne juhtumiuuring käesoleva magistr töö jaoks sobiv metodoloogiline raamistik, sest see võimaldab uurida Gruusia euroopastumise stagnatsiooni kui keerukat, ajas kujunenud ja tugevalt kontekstist sõltuvat poliitilist protsessi. See võimaldab siduda teoreetilised lähtekohad empiirilise analüüsiga, testida töö keskset seletust ning avada neid mehhanisme, mille kaudu sisepoliitilised ja geopoliitilised tegurid võivad euroopastumise kulgu kujundada. Selline lähenemine loob ka aluse järgmistele alapeatükkidele, kus täpsustatakse Gruusia juhtumi valikut, kirjeldatakse kasutatud meetodit ning avatakse andmete koosseis ja analüütiline kasutusloogika. Lisaks aitab selline metodoloogiline raamistik vältida liiga lihtsustatud järeldusi, mille kohaselt Gruusia euroopastumise aeglustumist võiks seletada ainult ühe teguriga. Juhtumiuuring võimaldab analüüsida erinevate tegurite koosmõju ning

näidata, kuidas sisepoliitilised huvid, Euroopa Liidu tingimuslikkus, Venemaa mõju ja ajalooliselt kujunenud institutsionaalsed mustrid üksteist vastastikku mõjutavad. Seetõttu on valitud lähenemine sobiv töö uurimisküsimustele vastamiseks, sest see ei keskendu ainult lõpptulemusele, vaid võimaldab jälgida ka protsessi kujunemist, muutumist ja selle taga olevaid põhjuslikke seoseid.

2.2 Gruusia juhtumi valik

Käesolevas töös analüüsitakse Gruusia euroopastumise stagneerumist Gruusia Unistuse võimuloleku perioodil 2012–2025. Selline ajaraam on põhjendatud, sest sama erakonna pikaajaline võimulolek võimaldab vaadelda muutusi Gruusia Euroopa Liidu suunalises kursis ühe ja sama valitseva eliidi sees, nende pelgalt valitsusvahetuse tagajärjena käsitlemise asemel. Gruusia Unistus on olnud võimul alates 2012. aasta parlamendivalimistest, mistõttu on võimalik eristada sama valitsemisperioodi sees eri faase: varasemat, mil Euroopa Liidu integratsiooni suund püsis formaalselt tugevam, ning hilisemat, mil ilmnes üha selgem eemaldumine Euroopa Liidu tingimuslikkusest ja normidest. Gruusia on Kagu-Euroopa väikeriik, mis on ümbritsetud Venemaa, Aserbaidžani, Türgi ja Armeeniaga. Tegemist on parlamentaarse vabariigiga, mille demokraatiaskoor oli 2025. aastal 55/100, kuid see on võrreldes eelneva aastaga langenud (Freedom House, 2025). Gruusia on valitud juhtumiks, kuna tegemist on Euroopa Liidu kandidaatriigiga, mille puhul on pärast kandidaadistaatuse saamist täheldatav euroopastumise stagneerumine või deeuroopastumine. Gruusia sai Euroopa Liidu kandidaatriigi staatuse 2022. aastal. Tegemist on riigiga, kus ühiskond on tugevalt euroopameelne, kuid samal ajal domineerib poliitiline eliit, mida on kahtlustatud venemeelsuses ja Euroopa Liidu skeptilisuses. See kontrast teeb Gruusiast olulise juhtumi, mille kaudu deeuroopastumist analüüsida.

Gruusia euroopastumise protsessis mängib olulist rolli ka Gruusia julgeolek. Gruusia julgeolekuolukorda kujundavad eelkõige pikaajaline konflikt Venemaaga, territoriaalsed vaidlused ning laiem geopoliitiline konkurents Lõuna-Kaukaasia piirkonnas. Alates 2008. aasta Venemaa ja Gruusia sõjast on ligikaudu 20% Gruusia territooriumist, Abhaasia ja Lõuna-Osseetia, jäänud Venemaa kontrolli alla või Venemaa toetatud separatistlike režiimide mõju

alla. See olukord kujutab endast Gruusia riikliku julgeoleku keskset probleemi ning mõjutab otseselt riigi välispoliitilisi ja strateegilisi valikuid, sealhulgas püüdlusi integreeruda Euroopa Liiduga (Mecacci, 2025). Samuti loob Venemaa sõjaline kohalolek nendes piirkondades püsiva julgeolekuriski, kuna see piirab Gruusia territoriaalset terviklikkust ja suveräänsust (Mecacci, 2025). Samal ajal on Venemaa agressioon Ukrainas muutnud Gruusia julgeolekukeskkonna veelgi keerulisemaks. Sõda on suurendanud regionaalset ebastabiilsust ning toonud esile Gruusia haavatavuse olukorras, kus riigil puuduvad otsesed julgeolekugarantiid Lääne institutsioonidelt. Seetõttu seisab Gruusia keerulise strateegilise dilemmaga: ühelt poolt püütakse säilitada Euroopa Liidu ja lääneriikide toetus, teiselt poolt vältida otsest eskalatsiooni Venemaaga (Kakachia, 2024). Lisaks otsesele sõjalisele ohule kasutab Venemaa Gruusia mõjutamiseks mitmesuguseid hübriidseid vahendeid, sealhulgas poliitilist survet, majanduslikku mõju ja informatsioonilist mõjutustegevust (Sikharulidze, 2025). Selliste meetodite eesmärk on nõrgestada Gruusia demokraatlikke institutsioone ning pidurdada riigi euroopastumist (Sikharulidze, 2025). Antud juhtudel on näha, et julgeolekuolukord otseselt mõjutab Gruusia euroopastumise protsessi.

Gruusiat on koos Moldova ja Ukrainaga peetud üheks liikmeks Assotsieerunud kolmikust. Antud töö keskendub Gruusiale ning ei analüüsi neid kolme koos. See on tingitud sellest, et kuigi Gruusiat peetakse Assotsieerunud kolmiku liikmeks, siis tegelikult erineb see Ukrainast ning Moldovast suuresti. Oluline on märkida, et Gruusia on sarnaselt Türgiga lõpetanud kommunikatsiooni Euroopa Liiduga seoses liitumisprotsessiga. See mängib olulist rolli, kuna teeb Gruusiast erineva juhtumi võrreldes Ukraina ja Moldovaga, kes liikuvad edasi Euroopa Liidu poolse kommunikatsiooniga. See teeb kohe Gruusiast ka juhtumi, kus võimalik euroopastumine on küsimärgi all. Samuti saab rõhutada, et võrreldes teiste kandidaatriikidega, nagu Moldova ja Ukraina, pole Gruusia ümbritsetud Euroopa Liidu riikidega. See teeb Gruusiast juhtumi, kus mängib rolli ka geograafiline asukoht, kuna Gruusia pole ümbritsetud liitlastega, kujundab see tema euroopastumise protsessi ettevaatlikumaks ja strateegiliselt tagasihoidlikumaks. Gruusia sisepoliitiline eliit mängib ka olulist rolli siin, kuna võrreldes Ukrainaga pole Gruusias sellist poliitilist tahet saada Euroopa Liidu liikmesriigiks.

Käesolevas töös on metodoloogilise lähenemisena valitud kvalitatiivne juhtumiuuring võrdleva uuringu asemel, mida on varasemates uuringutes kasutatud. Selline valik on põhjendatud nii

uurimuse eesmärgi kui ka olemasoleva teaduskirjanduse põhjal. Gruusia euroopastumist on varasemates käsitlustes sageli analüüsitud võrdlevas raamistikus, eelkõige koos teiste assotsiatsioonitrio riikidega, nagu Ukraina ja Moldova (Emerson, Akhvlediani, Cenus, Movchan & Remizov, 2023; Litra & Chkhivadze, 2016). Need uurimused on andnud olulise panuse Gruusia euroopastumise üldiste arengujoonte mõistmisse ning aidanud paigutada Gruusia laiemasse piirkondlikku konteksti. Samas jäävad sellised võrdlevad käsitlused paratamatult üldisemaks ega võimalda alati piisava sügavusega keskenduda Gruusia sisepoliitilistele eripäradele. Antud töös on valitud kvalitatiivne juhtumiuuring, kuna see võimaldab keskenduda Gruusiale kui eraldiseisvale ja analüütiliselt huvipakkuvale juhtumile ning avada üksikasjalikumalt neid mehhanisme, mille kaudu sisepoliitiline eliit võib euroopastumise protsessi mõjutada. Selline lähenemine aitab paremini mõista, milles seisneb Gruusia juhtum eripära ning kuidas eliidi valikud, sõnumid ja praktiline tegevus võivad kujundada riigi euroopastumise suunda. Võrdleva uuringu kasutamine oleks suurema tõenäosusega viinud töö sisuliselt lähedale juba olemasolevatele käsitlustele ega oleks võimaldanud sama põhjalikult analüüsida Gruusia spetsiifilisi arenguid. Kuna töö fookus on kitsalt suunatud Gruusia valitsuse retoorikale ja käitumisele euroopastumise kontekstis, on põhjendatud keskenduda üksnes Gruusia juhtumile. Järgnevalt esitatud tabel Euroopa Liidu kandidaatriikide kohta aitab seejuures paigutada Gruusia laiemasse võrdlusraami ning näidata, milline on tema positsioon teiste kandidaatriikide seas.

Tabel 1: Euroopa Liidu kandidaatriikide liitumisprotsess seisuga 31.12.2025.

Riik	Populatsioon	EL-i liikmeks astumise avaldus	Kandidaatriigiks saamine	Läbirääkimiste algus	Hetkeolukord
Gruusia	3 704 506	2022	2023	-	Ühtki peatükki pole avatud ning puudub läbirääkimiste raamistik

Moldova	2 381 325	2022	2022	2024	Läbirääkimised on ametlikult alanud aga läbirääkimispeatükki pole avatud
Ukraina	40 997 398	2022	2022	2024	Läbirääkimised on ametlikult alanud aga läbirääkimispeatükki pole avatud
Türgi	85 664 944	1987	1999	2005	Läbirääkimised on külmutatud alates 2019. aastast
Serbia	6 567 783	2009	2012	2014	22 peatükki on avatud ja 2 suletud
Põhja-Makedoonia	1 822 612	2004	2005	2022	Läbirääkimised on ametlikult alanud aga läbirääkimispeatükki pole avatud
Albania	2 363 314	2016	2022	2020	Kõik 33 läbirääkimispeatükki on avatud.
Bosnia ja Hertsegoviina	3 406 568	2016	2022	-	Ühtki peatükki pole avatud ning puudub läbirääkimisraamistik
Montenegro	623 327	2008	2010	2012	Kõik 33 läbirääkimispeatükki on avatud.

Allikad: Eurostat. (2026)

Hetkeolukorra andmed: The New Union Post. (2025). How far are candidate countries along the path of EU accession negotiations?

Gruusia juhtum on käesolevas töös valitud selleks, et uurida, mil määral võivad riigi euroopastumise kulgu mõjutada kaks võimalikku seletavat tegurit: sisepoliitilise eliidi käitumine ning Venemaa agressioon koos sellest tuleneva geopoliitilise survega. Neid tegureid ei käsitleta seejuures etteantud tõdede ja iseenesestmõistetavate põhjustena, vaid ka analüütiliste oletustena, mille selgitusvõimet tuleb empiirilise materjali põhjal süstemaatiliselt kontrollida. Selline ettevaatlik lähenemine on oluline, sest pelgalt tegurite olemasolu ei tõenda veel, et need seletavad Gruusia deeuroopastumist või euroopastumise pidurdumist. Gruusia puhul on siiski alust pidada mõlemat tegurit uurimisvääreks. Ühelt poolt võib euroopastumise suunda mõjutada see, milliseid valikuid teevad poliitilised eliidid, kuidas nad tõlgendavad Euroopa Liiduga lõimumist ning milliseid institutsionaalseid või retoorilisi samme nad astuvad. Teiselt poolt võib Gruusia arengut kujundada Venemaa agressioon, mille mõju avaldub riigi julgeolekukeskkonnas, sisepoliitilistes prioriteetides ja välispoliitilistes võimalustes. Käesoleva töö eesmärk pole seega väita, et just need tegurid kindlasti põhjustavad deeuroopastumist, vaid ka uurida, kas, kuidas ja milliste mehhanismide kaudu võivad need olla seotud Gruusia euroopastumise aeglustumise või tagasipöördumisega. Samuti võimaldab nende koos vaatlemine hinnata, kas sisepoliitilised ja geopoliitilised mõjurid toimivad pigem eraldi või vastastikusel koosmõjus.

2.3 Meetod: Protsessideanalüüs

Antud peatükk annab ülevaate uurimistöö metodoloogilisest raamistikust ning selgitab, miks on Gruusia euroopastumise uurimiseks valitud protsessianalüüs ehk *process tracing*. Metoodika valik lähtub uurimisprobleemi olemusest, mille keskmes on küsimus, miks on Gruusia euroopastumine stagneerunud. Peatükis põhjendatakse kasutatud uurimismeetodite sobivust ning selgitatakse analüüsi loogikat, mille abil hinnatakse Gruusia poliitilise eliidi, Venemaa geopoliitilise mõju ja Euroopa Liiduga seotud poliitiliste diskursuste rolli riigi integratsiooniprotsessis. Lisaks täpsustatakse, milliseid dokumente analüüsiti, milliste tunnuste alusel neid valiti ning milliseid euroopastumise, stagnatsiooni ja deeuroopastumisega seotud

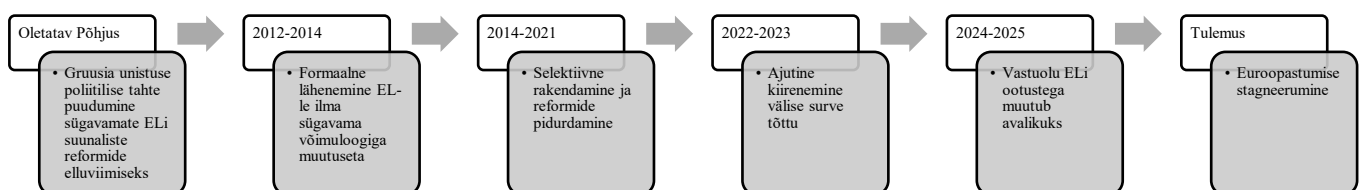
indikaatoreid nendest otsiti. Metoodika valik lähtub uurimisprobleemi olemusest, mille keskmes on küsimus, miks on Gruusia euroopastumine stagneerunud. Peatükis põhjendatakse kasutatud uurimismeetodite sobivust ning selgitatakse analüüsi loogikat, mille abil hinnatakse Gruusia poliitilise eliidi, Venemaa geopoliitilise mõju ja Euroopa Liiduga seotud poliitiliste diskursuste rolli riigi integratsiooniprotsessis. Antud metodoloogiline lähenemine võimaldab siduda teoreetilised arusaamad euroopastumisest empiirilise analüüsiga ning pakkuda süsteemset ja kontekstuaalset käsitlust uurimisprobleemist. Kvalitatiivne juhtumiuuring koos protsessijälgimisega loob aluse, mille kaudu saab analüüsida poliitilisi otsuseid, institutsionaalseid arenguid ja ametlikke seisukohti ajas, et mõista Gruusia eurointegratsiooni suunda ning selle võimalikke muutusi.

Käesoleva töö empiirilise osa metodoloogiliseks aluseks on protsessianalüüs, kuna selle meetodi eesmärk on minna kaugemale pelgast korrelatsioonide tuvastamisest ning selgitada, milliste põhjuslike mehhanismide kaudu mingi tulemus kujuneb (Beach & Pedersen, 2012, lk 1-2). Protsessianalüüs on kvalitatiivne analüüsimeetod, mida saab määratleda kui diagnostilise tõendusmaterjali süstemaatilist uurimist uurimisküsimuste ja hüpoteeside valguses (Collier, 2011). Selle keskne tugevus seisneb võimaluses teha ühe juhtumi sees tugevaid järeldusi selle kohta, kas ja kuidas oletatav põhjuslik mehhanism tegelikult toimis. Protsessianalüüs sobib eriti hästi uurimustele, mille eesmärk pole ainult näidata, et mingi muutus toimus, kuid ka selgitada, kuidas ja miks see toimus (INTRAC, 2017). Collier rõhutab, et protsessianalüüs aitab ühtaegu nii kirjeldada poliitilisi ja sotsiaalseid nähtusi kui ka hinnata põhjuslikke väiteid, sest meetod keskendub sellisele tõendusmaterjalile, mis on uuritava seose suhtes diagnostiline (Collier, 2011). Seetõttu on meetod käesoleva töö jaoks sobiv, sest Gruusia euroopastumise uurimine eeldab peale üksnes arenguetappide kirjeldamist ka nende taga olevate põhjuslike seoste avamist, näiteks kuidas Euroopa Liidu tingimuslikkus, välised stiimulid ja Gruusia sisepoliitilised huvid omavahel suhestusid. Meetodi oluline eeldus on, et uurija keskendub põhjuslike mehhanismide jälgimisele ühe konkreetse juhtumi sees (Beach & Pedersen, 2012, lk 2-5). Käesolevas töös on see oluline, kuna uurimisobjektiks pole mitme riigi võrdlus, vaid Gruusia euroopastumise trajektoor ühe konkreetse ajaloolise juhtumina.

Collieri käsitluses on protsessianalüüsi juures keskse tähtsusega kolm elementi: diagnostiline tõendusmaterjal, hoolikas kirjeldus ja sündmuste järjestus (Collier, 2011). Esiteks peab uurija

leidma sellist tõendusmaterjali, mis võimaldab teha kirjeldavaid ja põhjuslikke järeldusi (Collier, 2011). Teiseks on detailne kirjeldus meetodi alus, sest protsessi analüüsimine ebaõnnestub, kui uuritava trajektoori üksikuid etappe pole piisavalt täpselt kirjeldatud (Collier, 2011). Collier märgib, et protsessi mõistmine algab mitte muutuse endaga, aga heade „hetkepiltide” loomisega selle võtmemomentidest (Collier, 2011). Kolmandaks annab protsessianalüüs erilist tähelepanu sõltumatute, sõltuvate ja vahepealsete muutujate järjestusele, sest põhjuslik seletus eeldab arusaama sellest, millises ajalisel põhjuslikus järjekorras nähtused aset leidsid (Collier, 2011). Beach ja Pedersen eristavad protsessianalüüsi kolme varianti, milleks on teooriat testiv, teooriat loov ja tulemust selgitav (Beach & Pedersen, 2012, lk 11-13). Teooriat testiv protsessianalüüs lähtub olemasolevast teooriast ning kontrollib, kas oletatava põhjusliku mehhanismi osad on konkreetses juhtumis olemas (Beach & Pedersen, 2012, lk 14-15). Teooriat loov protsessianalüüs liigub vastupidises suunas, kasutades empiirilist materjali üldistatava mehhanismi ülesehitamiseks (Beach & Pedersen, 2012, lk 16-18). Tulemust selgitav protsessianalüüs püüab aga anda võimalikult piisava seletuse konkreetsele ajaloolisele tulemusele, ilma et eesmärk oleks tingimata luua ja testida üldist teooriat (Beach & Pedersen, 2012, lk 18-21). Käesoleva töö puhul on kõige sobivam tulemust selgitav variant, sest uurimuse keskmes on Gruusia euroopastumise konkreetse ajaloolise arengutrajektoori seletamine aastatel 2012–2025. See valik on põhjendatud ka seetõttu, et tulemust selgitav protsessianalüüs võimaldab ühendada erinevaid mehhanisme ühe konkreetse tulemuse seletamiseks (Beach & Pedersen, 2012, lk 19-21). Beach ja Pedersen rõhutavad, et konkreetse juhtumi tulemuse selgitamine nõuab sageli mitme mehhanismi kombinatsiooni, millest osa võivad olla juhtumispetsiifilised ega pruugi olla täielikult üldistatavad (Beach & Pedersen, 2012, lk 19-21). Gruusia euroopastumise puhul tähendab see, et analüüs saab siduda Euroopa Liidu tingimuslikkuse, Gruusia valitseva eliidi strateegilised huvid, institutsionaalsed piirangud ja geopoliitilised muutused ühte seletusraamistikku, mille eesmärk on mõista ühe ajaloolise juhtumi kujunemist.

Joonis 1: Gruusia euroopastumise protsess pärast Gruusia Unistuse võimule tulekut



Joonis 1 illustreerib käesolevas töös kasutatavat protsessideanalüüsi protsesse, mille kaudu selgitatakse Gruusia euroopastumise järkjärgulist aeglustumist pärast Gruusia Unistuse võimule tulekut kui Gruusia euroopastumise stagneerumiseni. Joonis näitab, et protsess ei arenenud lineaarselt Euroopa Liidule lähenemise suunas, vaid koosnes mitmest omavahel seotud etapist. Esmalt löid Euroopa Liidu tingimuslikkus ja geopoliitilised muutused Gruusia valitsusele stiimuli näidata reformivalmidust. Sellele järgnes valikuline kohanemine, mille raames rakendati eelkõige neid samme, mis tugevdasid riigi Euroopa-meelset kuvandit ega ohustanud valitseva erakonna võimupositsiooni. Sügavamad institutsionaalsed muutused eeldavad reformid, näiteks kohtusüsteemi sõltumatus ja õigusriigi tugevdamine, jäid aga pidurdunuks. Seetõttu suurenes lõhe Euroopa Liidu ootuste ja Gruusia tegeliku reformipraktika vahel, mis viis euroopastumise stagnatsiooni ning osalise deeuroopastumiseni.

Käesolevas töös testitakse eeldust, et Gruusia euroopastumise stagnatsiooni keskne põhjus on võimuerakonna Gruusia Unistuse piiratud poliitiline tahe viia ellu reforme, mille tulemusel väheneks erakonna kontroll riigi peamiste institutsioonide üle ning Gruusia läheneks sisulisemalt Euroopa Liidu normatiivsele raamistikule. Sellest lähtuvalt ei käsitleta protsessianalüüsis põhjusliku ahelana lihtsalt järjestust „2012–2014“, „2014–2021“, „2022–2023“ ja „2024–2025“, vaid rekonstrueeritakse mehhanism, mille kaudu oletatav põhjus mõjutas kõiki neid etappe. Käesolevas töös on oletatavaks algpõhjuseks seega Gruusia Unistuse poliitilise tahte puudumine viia ellu sügavaid ja püsivaid euroopastumist toetavaid reforme. Sellest lähtuv põhjuslik mehhanism koosneb neljast omavahel seotud lülist. Esiteks tekib Gruusia juhtkonnal välise surve või geopoliitilise muutuse tingimustes stiimul näidata Euroopa Liidule formaalset valmisolekut koostööks ja reformideks. Teiseks toimub valikuline kohanemine, mille käigus võetakse üle need sammud, mis parandavad Gruusia rahvusvahelist positsiooni või säilitavad Euroopa Liidu meelse kuvandi, kuid ei ohusta otseselt valitseva eliidi võimubaasi. Kolmandaks pidurdatakse, moonutatakse või lükatakse edasi need reformid, mis puudutavad kohtusüsteemi sõltumatust, õigusriiki, võimude tasakaalu või meediakeskkonda ning võiksid seetõttu vähendada valitseva erakonna kontrolli. Neljandaks kasvab selle tagajärjel lõhe Euroopa Liidu ootuste ja Gruusia tegelike institutsionaalsete arengute vahel, mis viib lõpuks euroopastumise aeglustumise, selektiivse rakendamise või stagnatsioonini.

Protsessianalüüsi rakendamisel tähendab see, et töö empiirilises osas otsitakse igast perioodist tõendusmaterjali selle kohta, mis juhtus, kui ka eelkõige selle kohta, kuidas ja miks mingi otsus või areng aset leidis. Analüüsi keskmes on küsimus, kas eri etappides on võimalik tuvastada tõendeid selle kohta, et Gruusia Unistuse reaktsioon Euroopa Liidu survele ja geopoliitilistele muutustele oli pigem instrumentaalne kui normide sisulisest internaliseerimisest lähtuv. Seetõttu vaadeldakse näiteks, kas Euroopa Liidu tingimuslikkuse tugevnemine tõi kaasa sisulise reformi või piirdus üksnes retoorilise ja osalise kohanemisega; kas reformid jäid pidama just nendes valdkondades, mis oleksid piiranud valitseva erakonna kontrolli; ning kas väliste šokkide, näiteks Venemaa täiemahulise sõja järel toimunud ajutine euroopastumise kiirenemine osutus püsivaks või taandus niipea, kui välissurve nõrgenes või sisepoliitilised kulud suurenesid. Seega pole töö empiiriline osa üles ehitatud pelgale kronoloogiale, vaid põhjusliku mehhanismi testimisele eri ajaperioodides. Selline lähenemine võimaldab siduda teooriapeatükis avatud euroopastumise ja ajaloolise institutsionalismi käsitlused empiirilise analüüsiga. Euroopastumise teoriast tuleneb ootus, et Euroopa Liidu tingimuslikkus ja välised stiimulid peaksid kandidaatriiki reformide suunas tõukama ning ajalooline institutsionalism aitab seletada, miks see surve ei pruugi viia sügava institutsionaalse muutuseni, kui olemasolevad võimustruktuurid ja varasem arengurada soosivad selektiivset kohanemist. Protsessianalüüsi abil saabki hinnata, kas Gruusia juhtumist toimis mehhanism, mille kohaselt välised impulsid kutsusid küll esile ajutise või formaalse lähenemise Euroopa Liidule, kuid valitseva erakonna sisuline poliitiline tahe jäi piiratuks ning suunas reformiprotsessi viisil, jättes olemasoleva võimukorralduse. Just selle mehhanismi tuvastamine või ümberlükkamine on käesoleva töö empiirilise osa keskne ülesanne.

Käesolevas töös rakendatakse protsessianalüüsi nelja analüütilise etapi kaudu. Esiteks määratletakse Gruusia euroopastumise arenguetapid aastatel 2012–2025, lähtudes töö empiirilises osas kasutatavast perioodilisest jaotusest. Teiseks tuvastatakse iga perioodi keskmad poliitilised otsused, ametlikud seisukohad ja Euroopa Liidu hinnangud, mis näitavad Gruusia Euroopa Liidu suunalise orientatsiooni tugevnemist, selektiivset rakendamist, pidurdumist või tagasipöördumist. Kolmandaks võrreldakse Gruusia valitsuse ametlikes dokumentides esitatud eesmärke Euroopa Liidu dokumentides ja raportites esitatud hinnangutega, et tuvastada võimalik lahknevus deklaratiivse Euroopa Liidu meelsuse ja tegeliku reformipraktika vahel. Neljandaks seotakse need arengud töö teoreetilise raamistikuga, hinnates, kas ja kuidas mõjutasid Gruusia sisepoliitilise eliidi huvid, Euroopa Liidu

tingimuslikkus ja Venemaa geopoliitiline surve euroopastumise protsessi kulgu. Selline analüüsiloogika võimaldab vältida üksnes allikapõhist kirjeldust ning liikuda süstemaatilisema põhjusliku seletuse poole.

Kokkuvõttes võimaldab protsessianalüüs käsitleda Gruusia euroopastumist mitte lineaarse ega iseenesestmõistetava arenguna, kuid aga ajas muutuva ja erinevate põhjuslike mehhanismide koosmõjul kujunenud protsessina. Meetodi rakendamine aitab siduda üksikud poliitilised otsused, institutsionaalsed muutused, välised stiimulid ja sisepoliitilised huvid terviklikuks seletusraamistikuks, mille abil saab mõista, miks euroopastumine eri perioodidel kord süvenes, kord muutus selektiivseks ning lõpuks stagneerus. Käesoleva töö jaoks on see eriti oluline, sest uurimuse eesmärk pole üksnes kirjeldada Gruusia ja Euroopa Liidu suhete arengut, vaid ka selgitada, milliste mehhanismide kaudu kujunes välja olukord, kus formaalselt Euroopa Liidu suunaline retoorika ei langenud enam kokku sisulise reformipraktikaga. Seega loob protsessideanalüüs käesoleva töö empiirilisele analüüsile sobiva metodoloogilise aluse, et uurida Gruusia euroopastumise arengut aastatel 2012–2025 kui mitmeetapilist, vastuolulist ja poliitiliselt tingitud protsessi.

2.4 Andmed

Magistritöö analüüs tugineb peamiselt Gruusia riiklikele dokumentidele ning Euroopa Liidu ametlikele dokumentidele. Andmete valikul on lähtutud põhimõttest, et euroopastumine kui poliitiline ja institutsionaalne protsess avaldub eeskätt ametlikes dokumentides, poliitilistes programmides ning valitsuse ja poliitilise eliidi diskursuses. Gruusia riiklike dokumentide kogumiseks on kasutatud Gruusia valitsuse ametlikku veebilehte (gov.ge). Eriline rõhk on pandud Gruusia valitsuse programmidele ja strateegiadokumentidele, kuna need peegeldavad selgelt poliitilise eliidi prioriteete, ideoloogilisi suundumusi ning riigi ametlikku välispoliitilist orientatsiooni Euroopa Liidu suhtes. Riiklike dokumentide hulka kuuluvad Gruusia valitsuse valitsusprogrammid ja Euroopa Liiduga seotud valitsusprogrammid ja strateegiadokumendid, ametlikud seisukohavõtud ning valitsusjuhtide kõned rahvusvahelistel foorumitel.

Kokku analüüsiti töös kolme tüüpi dokumente, milleks olid Gruusia valitsusprogrammid ja strategiadokumendid, Euroopa Liidu ametlikud hinnangud ja raportid ning Gruusia poliitilise eliidi avalikud seisukohavõttud. Gruusia valitsusprogrammide puhul analüüsiti kaheksat kesket dokumenti aastatest 2012–2024, mis võimaldavad jälgida Gruusia Unistuse valitsemisaja jooksul toimunud muutusi riigi ametlikus Euroopa Liidu suunalises retoorikas ja strateegilistes eesmärkides. Euroopa Liidu dokumentide puhul kasutati eelkõige Euroopa Komisjoni arvamusi, laienemispakette, assotsiatsioonilepingu rakendamise aruandeid ning Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu seisukohti, mis võimaldavad hinnata, kuidas Euroopa Liit on Gruusia reforme ja euroopastumise arengut eri perioodidel tõlgendanud. Poliitilise eliidi seisukohavõttude puhul keskenduti peaministri, valitsuse, valitseva erakonna ja teiste ametlike esindajate avaldustele Euroopa Liidu, kandidaadistaatuse, reformide, Venemaa ja Gruusia välispoliitilise orientatsiooni kohta.

Olulise osa kasutatud andmetest moodustavad Gruusia valitsuse programmid, kuna need peegeldavad selgelt poliitilise eliidi ametlikke prioriteete, ideoloogilisi suundumusi ning riigi strateegilist orientatsiooni Euroopa Liidu suhtes.

Käesolevas töös on analüüsitud järgmisi Gruusia riiklikke valitsusprogramme:

- 19. november 2012 – Government of Georgia: For Strong, Democratic and United Georgia
- 26. juuli 2014 – Government of Georgia: For Strong, Democratic and Unified Georgia
- 07. mai 2015 – Government Programme: For Strong, Democratic and Unified Georgia
- 27. detsember 2015 – Government Programme: For Strong, Democratic and Unified Georgia
- 23. september 2019 – Government Program 2019–2020
- 24. detsember 2020 – Government Program 2021–2024
- 20. veebruar 2021 – Government of Georgia: Program for 2021–2024 – Towards Building a European State
- 08. veebruar 2024 – Program of the Government of Georgia: For Building a European State

Valitsusprogrammide analüüsimisel ei piiratud üksnes Euroopa Liidu mainimiste tuvastamisega. Dokumentidest otsiti eelkõige nelja tüüpi tunnuseid. Esiteks analüüsiti, kuidas sõnastati Euroopa Liiduga lõimumise eesmärk: kas seda käsitleti strateegilise prioriteedi, julgeolekupoliitilise vajaduse, majandusliku moderniseerimise vahendi või pigem deklaratiivse välispoliitilise eesmärgina. Teiseks vaadeldi, milliseid konkreetseid reformivaldkondi Euroopa integratsiooniga seostati, näiteks õigusriik, kohtusüsteem, demokraatlikud institutsioonid, inimõigused, meediavabadus, avalik haldus ja korrupsioonivastane poliitika. Kolmandaks hinnati, kas dokumentides esitatud Euroopa-suunaline retoorika muutus ajas konkreetsemaks või üldisemaks ning kas reformilubadused olid seotud mõõdetavate tegevustega või jäid üldsõnaliseks.

Antud programmide puhul on tegemist Gruusia valitsuse strateegiliste tegevuskavadega, mis annavad ülevaate sellest, millised on riigi peamised poliitikasuundumused ja arengueesmärgid. Nende programmide kasutamine võimaldab analüüsida Gruusia poliitilise eliidi retoorilisi ja strateegilisi arenguid Euroopa Liidu suunal alates Gruusia Unistuse võimuletulekust 2012. aastal kuni viimaste arenguteni pärast Euroopa Liidu kandidaatriigi staatuse saamist. Valitsusprogrammid on eriti olulised, kuna need esindavad ametlikku poliitilist raamistikku, mille alusel on võimalik hinnata euroopastumise süvenemist, stagneerumist või võimalikku taandumist Gruusia poliitilises diskursuses ja strateegilistes eesmärkides. Nende dokumentide puhul on oluline välja tuua, et kuna tegemist on poliitiliste dokumentidega, võib neis kajastatu või kajastamata jäetu olla tihedalt seotud riigi Euroopa Liidu suunalise retoorikaga ega pruugi tegelikkusega kokku langeda. Selle jaoks on antud dokumentide juures oluline rõhk pandud poliitilisele tahtele, et saada parem arusaam selle kohta, et kas Gruusia valitsuse retoorika läheb kokku ka tegelikkusega. Siin juhul mängivad siis eriti olulist rolli riiklikud tegevuskavad, mis keskenduvad Euroopa Liidule, milleks on: *Government of Georgia: Program for 2021–2024 – Towards Building a European State* ja *Program of the Government of Georgia: For Building a European State*. Antud dokumendid annavad meile parema arusaama selle kohta, et kuidas Gruusia valitsuses olev poliitiline eliit Gruusia Unistus näeb Gruusia tulevikku seoses Euroopa Liiduga ning kuidas see läheb kokku tegeliku reaalsusega, kus Gruusia on lõpetanud Euroopa Liiduga kommunikatsiooni seoses euroopastumisega ning Euroopa Liidu kandidaatriigiks saamisega. Antud valitsusprogrammidest saab informatsiooni otsimiseks kasutatud järgmisi märksõnu: *association agreement, Reforms, European integration, Europe, European Union, EU, Russia, Ukraine War, Security*. Nende märksõnade valik põhineb uurimistö teoreetilisel

raamistikul ja uurimisküsimusel, mis keskendub Gruusia euroopastumise protsessile. Märksõnad *association agreement, reforms, European integration, Europe, European Union ja EU* võimaldavad tuvastada viiteid Euroopa Liidu integratsioonile, Euroopa Liidu normidele ja poliitilistele eesmärkidele, mis on euroopastumise analüüsi keskmes. Samal ajal aitavad märksõnad *Russia, Ukraine War ja Security* analüüsida Gruusia julgeoleku- ja geopoliitilist konteksti ning analüüsida, kuidas Venemaa agressioon ja regionaalsed julgeolekuohud on mõjutanud Gruusia poliitilist diskursust ning Euroopa Liidu suunalise integratsiooni käsitlemist valitsuse programmides.

Lisaks valitsuse programmidele käsitletakse töös Gruusia välisministeeriumi ning välisministri poolt tehtud avaldusi, mis puudutavad Euroopa Liitu ning Venemaad. Antud avaldusi on kasutatud sellepärast, kuna need peegeldavad Gruusia ametlikke seisukohti ja välispoliitilisi prioriteete nimetatud suundade suhtes. Lisaks neile on kasutatud ka Euroopa Liiduga seotud valitsuse otsuseid, strategiadokumente ning ametlikke seisukohavõtte Euroopa Liidu teemal. Peale nende on kasutatud ka Euroopa Liidu dokumente ja raporte. Nende kasutamine on põhjendatud, kuna käesoleva uurimuse seisukohalt on need omavahel tugevalt seotud. Euroopa Liidu dokumentide analüüsimisel pöörati tähelepanu sellele, kuidas EL hindas Gruusia edenemist samades reformivaldkondades, mida Gruusia valitsus oma programmides prioriteedina esitas. Nende dokumentide abil oli võimalik kontrollida, kas Gruusia valitsuse ametlik Euroopa Liidu suunaline retoorika kattus Euroopa Liidu hinnangutega tegelike reformide kohta. Kui Gruusia valitsuse dokumentides rõhutati Euroopa integratsiooni ning Euroopa Liidu raportites osutati samal ajal samade valdkondade probleemidele, käsitleti seda töös märgina deklaratiivse ja sisulise euroopastumise lahknevusest.

Esiteks pakuvad need allikad institutsionaalselt autoriteetset ja metodoloogiliselt ühtset alust Gruusia euroopastumise protsessi hindamiseks. Euroopa Komisjoni poolt koostatud iga-aastased Gruusia raportid aastatest 2023–2025 sisaldavad süstemaatilist hinnangut reformide edenemisele, institutsioonilise kvaliteedi tasemele ning sellele, mil määral vastab Gruusia Euroopa Liidu normidele, standarditele ja poliitilistele tingimustele. Kuna tegemist on Euroopa Liidu ametlike hindamisdokumentidega, võimaldavad need analüüsida euroopastumist peale deklaratiivse tasandi ka sisuliste reforminäitajate kaudu. Teiseks on nende dokumentide kasutamine oluline seetõttu, et need võimaldavad tasakaalustada analüüsi ning vältida liigset

tuginemist Gruusia valitsuse eneserepresentatsioonile. Poliitiline retoorika kujundab sageli kuvandit edukast reformiprotsessist, Euroopa Liidu meelsusest ja selgest integratsioonitahtest, kuid selline enesekuvand ei pruugi alati kattuda Euroopa Liidu institutsioonide hinnangutega tegelikule arengule. Euroopa Liidu ja Gruusia assotsiatsiooninõukogu istungite pressiteated ning Gruusia assotsiatsioonilepingu rakendamise raportid aastatest 2020 ja 2021 loovad võimaluse kõrvutada Gruusia valitsuse esitatud narratiive Euroopa Liidu hinnangutega ning seeläbi tuvastada võimalikke vastuolusid poliitilise kommunikatsiooni ja reformide tegeliku seisu vahel. Kolmandaks on nimetatud allikad analüütiliselt väärtuslikud, kuna need aitavad esile tuua retoorika ja praktiliste tulemuste vahelisi lahknevusi. Juhul kui Gruusia valitsus rõhutab järjepidevalt oma pühendumust Euroopa integratsioonile, aga Euroopa Liidu raportid osutavad samal ajal puudujääkidele näiteks õigusriigi toimimises, kohtusüsteemi sõltumatuses, demokraatlike institutsioonide tugevuses või poliitilise polariseerumise vähendamises, muutub nähtavaks oluline erinevus deklaratiivse ja sisulise euroopastumise vahel. Just selliste vastuolude analüüsimine on käesoleva uurimuse jaoks keske tähtsusega, kuna töö eesmärk on hinnata, mil määral peegeldab Gruusia euroopastumine tegelikku poliitilist tahet. Lisaks võimaldab nende dokumentide kasutamine jälgida arenguid ajas ning hinnata, kas Gruusia reformiprotsess on olnud järjepidev, katkendlik või vastuoluline. Seetõttu ei täida Euroopa Liidu dokumendid käesolevas uurimuses üksnes informatiivset funktsiooni, vaid moodustavad ka olulise analüütilise raamistiku, mille abil on võimalik hinnata Gruusia euroopastumise ulatust, usaldusväarsust ja poliitilist sisu.

Kokkuvõttes põhineb käesoleva magistritöö analüüs peamiselt Gruusia riiklikel dokumentidel ning Euroopa Liidu ametlikel dokumentidel, kuna euroopastumine avaldub eeskätt ametlikes poliitikatekstides, strateegiates ja poliitilise eliidi diskursuses. Gruusia riiklike allikate hulgas on keske tähtsusega valitsusprogrammid, strateegiadokumendid, ametlikud seisukohavõtted ning valitsusjuhtide ja välisministri avaldused, sest need peegeldavad riigi poliitilise eliidi prioriteete, ideoloogilisi suundumusi ja ametlikku Euroopa Liidu suunalist orientatsiooni. Eriti olulised on valitsusprogrammid alates 2012. aastast, kuna need võimaldavad jälgida, kuidas on muutunud Gruusia poliitiline retoorika ja strateegilised eesmärgid Euroopa integratsiooni küsimuses Gruusia Unistuse valitsemisajal. Samas ei piisa euroopastumise analüüsimisel üksnes Gruusia ametlikest dokumentidest, kuna poliitiline retoorika ei pruugi alati kattuda tegelike arengutega. Seetõttu täiendavad analüüsi Euroopa Liidu ametlikud dokumendid ja raportid, kuna need pakuvad institutsionaalselt autoriteetset ja metodoloogiliselt ühtset

raamistikku Gruusia reformide, institutsionaalse kvaliteedi ning Euroopa Liidu normidele vastavuse hindamiseks. Euroopa Komisjoni iga-aastased Gruusia raportid, assotsiatsiooninõukogu pressiteated ning assotsiatsioonilepingu rakendamise raportid võimaldavad võrrelda Gruusia valitsuse enesekuvandit Euroopa Liidu hinnangutega. Selline allikavalik võimaldab tuvastada võimalikke lahknevusi deklaratiivse Euroopa Liidu meelsuse ja sisuliste reformitulemuste vahel. Ühtlasi aitab see hinnata, kas Gruusia euroopastumine on olnud järjepidev, vastuoluline või katkendlik. Seega moodustavad kasutatud dokumendid käesolevas töös tervikliku analüütilise aluse, mille abil on võimalik uurida Gruusia poliitilise eliidi tegelikku tahet ning selle mõju euroopastumise protsessile.

3. Gruusia euroopastumise stagneerumine

Käesolev peatükk käsitleb Gruusia euroopastumise arengut aastatel 2012–2025 ehk perioodil, mil riigi sisepoliitilist arengut kujundas valdavalt Gruusia Unistuse võim. Analüüsi eesmärk on näidata, kuidas Gruusia euroopastumine sõltus pigem Gruusia Unistuse huvidest ja välistest teguritest, näiteks Ukraina sõja algusest, kui erakonna tegelikust poliitilisest eesmärgist euroopastumist edendada. Selleks on peatükk jaotatud viieks alaperioodiks, mis võimaldavad jälgida euroopastumise dünaamikat ajas ning tuua esile muutused nii Gruusia valitsuse poliitikas kui ka Euroopa Liidu rollis selle protsessi suunamisel.

Peatüki lähtekoht on arusaam, et euroopastumine pole Gruusia puhul olnud lineaarne ega ühesuunaline areng, aga protsess, mida on kujundanud nii välised stiimulid kui ka sisepoliitilised piirangud. Ühelt poolt on Euroopa Liit pakkunud Gruusiale erinevatel perioodidel olulisi poliitilisi, majanduslikke ja sümboolseid hüvesid, nagu assotsiatsioonileping, süvendatud ja laiaulatuslik vabakaubanduspiirkond (DCFTA), viisaliberaliseerimine, kandidaatriigi staatus ning laiem poliitiline tunnustus. Need stiimulid on aidanud tugevdada Gruusia Euroopa suunalist orientatsiooni ning loonud valitsevale eliidile motivatsiooni jätkata vähemalt formaalselt Euroopa integratsiooni kursil. Teiselt poolt on aga reformide tegelik sügavus ja ulatus sõltunud sellest, kuivõrd need on sobitunud Gruusia Unistuse sisepoliitiliste huvide, võimuloogika ja strateegiliste kalkulatsioonidega.

Sellest tulenevalt keskendub peatükk küsimusele, mil määral on Gruusia euroopastumine olnud sisuline ja normatiivne ümberkujundamisprotsess ning mil määral on tegemist olnud selektiivse kohandumisega Euroopa Liidu ootustele. Eriti oluline on analüüsida, miks on mõnes valdkonnas, näiteks majanduslikus lõimumises, tehniliste standardite ülevõtmises ja liikuvusega seotud reformides, olnud võimalik märgatav progress, samal ajal kui teistes valdkondades, nagu kohtusüsteemi sõltumatus, meediavabadus, poliitiline pluralism ja kodanikuühiskonna autonoomia, on edasimineku olnud märksa piiratum. See võimaldab hinnata, kas Euroopa kurss on kujunenud Gruusia jaoks eelkõige sisuliseks riiklikuks arengueesmärgiks või pigem vahendiks rahvusvahelise legitiimsuse, sisepoliitilise toetuse ja välispoliitilise manööverdamisruumi säilitamisel.

Peatüki ülesehitus peegeldab seda analüütilist loogikat. Esmalt käsitletakse aastaid 2012–2014 kui Gruusia euroopastumise esialgset faasi pärast Gruusia Unistuse võimuletulekut. Seejärel vaadeldakse perioodi 2014–2021 kui selektiivse rakendamise etappi, mil Euroopa Liidu suunaline areng jätkus, kuid muutus üha ebahühtlasemaks. Kolmandaks analüüsitakse aastaid 2022–2023, mil Ukraina sõja järel avanenud uus geopoliitiline olukord tõi kaasa euroopastumise ajutise kiirenemise. Järgnevalt keskendutakse aastatele 2024–2025, mil varasem kiirenemine asendus stagneerumise ja mitmes aspektis ka tagasilangusega. Viimasena tuuakse välja antud analüüsi järeldused Gruusia euroopastumise stagneerumise kohta. Seega võimaldab käesolev peatükk tervikuna näidata, et Gruusia euroopastumine pole olnud pelgalt edenemise lugu, vaid ka keeruline ja vastuoluline protsess, milles Euroopa Liidu mõju, Gruusia sisepoliitilised huvid ja laiem geopoliitiline kontekst on olnud pidevas vastasmõjus.

3.1 2012-2014 Esialgne euroopastumine

Antud peatükis analüüsitakse Gruusia euroopastumist alates 2012. aastast, mil võimule tuli Gruusia Unistus, kuni 2014. aastani, mil Gruusia kirjutas alla assotsiatsioonilepingule. Selle perioodi analüüsimine võimaldab saada parema arusaama sellest, kuidas Gruusia euroopastumine esialgu arenes pärast Gruusia Unistuse võimuletulekut ning kuni assotsiatsioonilepingule allakirjutamiseni. Protsessijälgimise mõttes on selles alapeatükis oluline tuvastada mehhanismi esimene lüli: kas Gruusia Unistuse võimuletulek tõi kaasa iseseisvalt süveneva reformitahte või käivitas euroopastumise ennekõike Euroopa Liidu poolt pakutud usutav tasu. Käesoleva töö seletus eeldab, et just teise variandi korral peaksid varased reformiedusammud koonduma eeskätt nendesse valdkondadesse, kus poliitiline kasu on kiire, nähtav ja suhteliselt madala sisepoliitilise hinnaga. Samal ajal peaksid just õigusriigi, kohtusüsteemi sõltumatuse ja pluralismi valdkondades püsima probleemid, sest need puudutavad juba valitseva eliidi enda võimu teostamise tingimusi. Järgnevalt esitatud tõendid lubavadki hinnata, kas 2012–2014 kujutas endast sisuliselt normatiivset pööret või pigem väliste stiimulite toel toimunud esialgset kohandumist. 2012. aasta parlamentaarne võimuvahetus on siinse analüüsi lähtepunkt, kuna see tähistas Gruusias esimest rahumeelset valitsusvahetust valimiste teel. Euroopa Liidu jaoks oli tegemist olulise signaaliga, et

hoolimata teravast sisepoliitilisest polariseerumisest liigub Gruusia formaalselt edasi pluralistliku poliitilise konkurentsi suunas. Samas ei tähendanud võimuvahetus automaatselt institutsionaalset murrangut. Juba selle perioodi Euroopa Liidu hinnangutes rõhutati, et Gruusias toimus küll demokraatlik võimu üleminek, kuid sellele järgnes keeruline periood, mille vältel jätkus poliitiline polariseerumine (Euroopa Komisjon, 2013a, lk 2).

Aastad 2012–2014 moodustavad Gruusia euroopastumise protsessis eraldiseisva algfaasi, mida võib käsitleda esialgse euroopastumisena. Tegemist oli perioodiga, mil Gruusia Unistuse võimuletulek ei katkestanud Gruusia Euroopa Liidu suunalist kurssi, vaid taastas selle uues poliitilises raamistikus ja uue poliitilise eliidi juhtimisel. Selle perioodi puhul arenes euroopastumine eelkõige väliste stiimulite mõjul. Nendeks olid assotsiatsioonileping, DCFTA, viisaliberaliseerimise tegevuskava ning Euroopa Liidu kasvav poliitiline tunnustus (Euroopa Komisjon, 2013a, lk 2-3). See tähendab ühtlasi, et euroopastumise areng oli tingitud pigem Gruusia sisepoliitilise eliidi reaktsioonist välistele teguritele kui sellest, et uus valitsev eliit oleks juba 2012. aastal olnud valmis oma võimupraktikaid põhjalikult Euroopa Liidu normatiivse raamistikuga kooskõlla viima. Just siin muutub oluliseks 2012. aasta valitsusprogramm. Gruusia Unistuse ametlikus programmis sõnastati üsna selgelt, et riigi julgeolek ja regionaalse positsiooni tugevdamine peavad toimuma Euroopa Liidu ja NATO integratsiooni süvendamise kaudu (Government of Georgia, 2012). See näitab, et uus võim ei esitanud end 2012. aastal Euroopa Liidu vastase jõuna ning ametlik retoorika kinnitas järjepidevust Gruusia strateegilises orientatsioonis ning püüdis samal ajal signaaliseerida läänepartneritele, et võimuvahetus ei tähenda välispoliitilise kursi muutumist. Siiski tuleb tähele panna, et selline sõnastus täitis korrakaht funktsiooni. Välispoliitiliselt aitas see maandada kahtlusi Gruusia Unistuse geopoliitilise orientatsiooni suhtes. Sisepoliitiliselt võimaldas see uuel valitsusel legitimeerida oma võimuletulekut kui demokraatlikku, aga samas strateegiliselt järjepidevat muutust.

Seega ei olnud Euroopa suund juba algusest peale ainult identiteediline, vaid oli ka tugevalt legitiimsust loov ressurss. Euroopa Liidu ja Gruusia poliitiline dialoog oli Euroopa Komisjoni hinnangul 2013. aastal intensiivne ning samal aastal viidi lõpule assotsiatsioonilepingu läbirääkimised (Euroopa Komisjon, 2014b, lk 14). Tegemist oli märgilise tähtsusega arenguga, sest alates sellest hetkest ei olnud Euroopa suund enam pelgalt strateegiline deklaratsioon, vaid

oli ka järjest detailsemalt struktureeritud reformikava. Assotsiatsioonileping ja selle majanduslik osa DCFTA tähendasid sisuliselt seda, et lõimumine Euroopa Liiduga hakkas väljuma abstraktse „Euroopa valiku“ tasandilt ning muutuma sektoripõhiseks normide, reeglite ja halduspraktikate ülevõtuks (Euroopa Komisjon, 2014a). Tegemist on oluliste teguritega, mille kaudu ilmneb, kuidas Euroopa Liidu pakutavad välised stiimulid suunasid Gruusia Unistuse poliitikat üha enam euroopastumise poole. Peale nende mängis olulist rolli ka viisaliberaliseerimise dialoog, andes Euroopa Liidu suunalisele kursile Gruusia kodanike jaoks nähtava ja käegakatsutava mõõtmel. Euroopa Liidu ja Gruusia viisaliberaliseerimise tegevuskava anti Gruusiale üle 25. veebruaril 2013 (Euroopa Komisjon, 2014a). Euroopa Komisjoni esimene eduaruanne 2013. aasta novembris märkis, et Gruusia oli esimeste kuude jooksul saavutanud „väga head edu“ tegevuskava esimese etapi täitmisel; eriti rõhutati arengut dokumentide turvalisuse, biomeetria ja integreeritud piirihalduse vallas (Euroopa Komisjon, 2013b, lk 26). Samas osutas komisjon ka sellele, et teatud valdkondades, sealhulgas põhiõiguste ja diskrimineerimisvastase kaitse osas, vajab õigusraamistik veel tugevdamist (Euroopa Komisjon, 2013b, lk 23-24). Antud olukord näitab hästi, kuidas euroopastumise protsess Gruusia Unistuse valitsemise ajal kujunes.

Esiteks osutab see sellele, et euroopastumine oli tegelik protsess, mille käigus Gruusia kohandas oma seadusandlikku ja haldusraamistikku Euroopa Liidu nõuetega kooskõlla, kuid samas oli näha, et tegemist oli tugevalt tingimusliku protsessiga. Teiseks ilmnes, et suuremat edu saavutati eeskätt Gruusia sisepoliitilisele eliidile kasulikes valdkondades, samal ajal kui ulatuslikumaid reforme eeldavad valdkonnad jäid tagaplaanile. Viisaliberaliseerimise tegevuskava tähtsus ei piirdunud üksnes tehniliste reformidega. See muutis Euroopa Liidu tingimuslikkuse Gruusia eliidile poliitiliselt väga atraktiivseks, sest erinevalt kaugemast ja abstraktsemast liikmesusperspektiivist lubas viisadialoog pakkuda lühiajalist ning avalikkusele nähtavat tulemust. Antud juhul oli näha otsest stiimulit, mille puhul Gruusia valitsus sai suhteliselt piiratud poliitilise hinnaga näidata edenemist Euroopa suunal ja kinnistada oma läänepoolset legitiimsust. Samal ajal ilmneb siit ka selle protsessi piir. Nimelt valdkondades, kus reformid ei puudutanud ainuüksi tehnilisi standardeid, vaid ka normatiivseid küsimusi, nagu näiteks diskrimineerimisvastane kaitse, muutus kohandumine poliitiliselt tundlikumaks (Euroopa Komisjon, 2013b, lk 23-24). See viitab sellele, et juba 2013. aastal esines lahknevus tehnilise ja normatiivse euroopastumise vahel. Tehniline kohanemine kulges kiiremini, kuna see oli valitsusele poliitiliselt odavam, samas kui normatiivne kohanemine oli aeglasem, sest

see nõudis sügavamat siseriiklikku muutust. Väga oluline sündmus Gruusia euroopastumise algaasis oli Euroopa Liidu Vilniuse Idapartnerluse tippkohtumine 29. novembril 2013, kus ELi ja Gruusia assotsiatsioonileping koos DCFTA-ga parafeeriti (Euroopa Liidu Nõukogu, 2013, lk 3-4).

Tippkohtumise ühisdeklaratsioon rõhutas, et tegemist oli märkimisväärse sammuga poliitilise assotsieerumise ja majandusliku integratsiooni suunas ning seadis järgmiseks eesmärgiks lepingu allkirjastamise 2014. aastal ja selle ajutise kohaldamise (Euroopa Liidu Nõukogu, 2013, lk 3-5). Sama deklaratsioon sidus selle edenemise otseselt demokraatia, õigusriigi ja õiguskaitseüsteemi tugevdamisega (Euroopa Liidu Nõukogu, 2013, lk 2-4). Seega muutus Gruusia Euroopa tee 2013. aasta lõpuks esmakordselt selgelt etapiviisiliseks protsessiks, milles Euroopa Liit määratles nii preemia kui ka nõuded. Just Vilniuses sai selgeks, et Gruusia euroopastumine ei toimu enam pelgalt Idapartnerluse üldise raamistikuna, vaid ka konkreetse lepingulise suhte kaudu, mille sisu eeldas laiaulatuslikku institutsionaalset lähendamist Euroopa Liidule. Samas ei tuleks Vilniuse hetke käsitleda ainult edusammuna, kuid ka seletava võtmena kogu järgneva arengu mõistmisel. Kui assotsiatsioonilepingu parafeerimine ja viisialloogi edenemine näitasid, et ELi tingimuslikkus selles etapis toimus, siis toimus see suuresti seetõttu, et tasu oli usutav ja poliitiline kasu Gruusia Unistuse jaoks märkimisväärne. 2012. aastal võimule tulnud uus eliit vajab rahvusvahelist tunnustust, lääne usaldust ja sisepoliitilist legitiimsust. Euroopa Liidu suunalise kursi jätkamine oli kõige odavam viis demonstreerida, et võimuvahetus ei tähenda tagasipööret Venemaa mõjusfääri. Teisisõnu toimus euroopastumine aastatel 2012–2014, kuna see oli Gruusia Unistuse jaoks korraka kasulik, nähtav ja strateegiliselt turvaline. Oluline on välja tuua ka Gruusia poliitike seisukohad seoses Euroopa Liiduga. Näiteks esitas Gruusia uus peaminister Irakli Garibashvili 2014. aasta alguses Brüsselis üsna ühemõttelise sõnumi: „me näeme oma tulevikku Euroopa Liidus“ (Croft, 2014).

Antud avaldus näitab, et 2014. aasta kevadeks oli Euroopa integratsioon kujunenud Gruusia Unistuse keskseks välispoliitiliseks enesekirjelduseks. Selles retoorikas võib eristada kahte tasandit. Esiteks püüdis valitsus kinnitada nii Brüsselile kui ka Gruusia elanikkonnale, et Gruusia kuulub strateegiliselt Euroopasse. Teiseks kujundati assotsiatsioonilepingust sümbolne verstaap, mille kaudu valitsus sidus omaenda valitsemise ajaloolise edulooga.

Assotsiatsioonileping allkirjastati 27. juunil 2014 Brüsselis. Tegemist oli olulise etapiga ELi ja Gruusia suhetes, sest sellest hetkest alates muutus Euroopa suund lepinguliseks kohustuseks. Leping jõustus täielikult alles 2016. aastal, aga selle ajutine kohaldamine algas juba 1. septembril 2014 (Euroopa Komisjon, 2015). See on oluline, sest näitab, et 2014. aasta teisel poolel hakkas euroopastumine liikuma retooriliselt tasandilt konkreetse rakendamise suunas. ELi ja Gruusia 2014–2016. aasta assotsiatsiooniagenda sõnastas selle loogika otsesõnu, märkides, et selle eesmärk oli valmistada ette ja hõlbustada assotsiatsioonilepingu rakendamist ning luua praktiline raamistik poliitilise assotsieerumise ja majandusliku integratsiooni eesmärkide elluviimiseks (Euroopa Komisjon, 2014a). Seega kinnistus 2014. aastaks institutsionaalne raamistik, millele kogu hilisem Gruusia euroopastumine pidi tuginema. Küll aga on oluline rõhutada, et periood 2012–2014 ei olnud üksnes edulugu, kuna sellega kaasnes ka mitmeid probleeme euroopastumise valdkonnas. Euroopa Liidu hinnangud sellele perioodile sisaldasid mitmeid hoiatusi seoses sellega, et Euroopa Komisjon leidis, et Gruusia euroopastumine oli sisuliselt ebaühtlane (Euroopa Komisjon, 2014b, lk 3-5). Euroopa Komisjoni ja teiste ELi institutsioonide 2013. aasta hinnangutes rõhutati, et poliitilised reformid põhiõiguste, kogunemisvabaduse, ühinemisvabaduse, väljendusvabaduse ja meediavabaduse vallas olid endiselt lõpule viimata ning kohtusüsteemi sõltumatus tekitas jätkuvalt tõsist muret (Euroopa Komisjon, 2014b, lk 4-7).

Samuti osutasid ELi dokumendid vajadusele vältida valikulist õigusemõistmist ja tugevdada demokraatlikku kontrolli õiguskaitseasutuste üle (Euroopa Komisjon, 2014b, lk 4-5). Need Euroopa Liidu seisukohad näitavad, et isegi euroopastumise esialgse kiirenemise faasis ei olnud tegemist sügavalt juurdunud normatiivse ümberkujundamisega. Euroopa kurss küll arenes edasi, kuid paralleelselt säilisid institutsionaalsed nõrkused, mille püsimine võimaldas hiljem reformide selektiivset rakendamist. Veel üks oluline aspekt on see, et aastate 2012–2014 euroopastumine oli suurel määral eliidipõhine ja ülalt alla juhitud. Gruusia Unistus esitles Euroopa kurssi järjekindlalt riikliku prioriteedina, kuid Euroopa Liidu hinnangud rõhutasid pidevalt, et sellest prioriteedist ei piisa ilma õigusriigi, kohtusüsteemi ja inimõiguste sisulise tugevdamiseta. Retoorika oli väga euroopalik ja institutsionaalne raamistik kujunes kiiresti, ent Euroopa Liidu jaoks olulised kontrollimehhanismid ja liberaaldemokraatlikud standardid ei süvenenud samas tempos. Antud periood toob väga hästi esile väliste stiimulite mudeli mõjuvõimu. Euroopa Liit pakkus Gruusiale usutavaid ja järjestikuseid hüvesid, milleks olid assotsiatsioonileping, DCFTA, viisadialoog, suurem poliitiline tähelepanu ning materiaalsed

toetusprogrammid. Aastatel 2012–2014 olid need hüved piisavalt nähtavad, et motiveerida Gruusia Unistuse Euroopa suunda aktiivselt jätkama. Samal ajal olid reformide sisepoliitilised kulud veel suhteliselt kontrollitavad, kuna protsess oli algusjärgus ja suurem osa muudatustest puudutas ettevalmistavaid, tehnilisi või rahvusvahelise maine seisukohast kasulikke samme. Sellel perioodil on selgelt näha, kuidas Euroopa Liidu tingimuslikkus mõjus Gruusia euroopastumisele positiivselt. Reformid edenesid eelkõige siis, kui need tugevdasid valitsuse legitiimsust ja rahvusvahelist positsiooni, aga jäid piiratumaks valdkondades, kus nende elluviimine oleks võinud mõjutada Gruusia poliitilise eliidi võimupraktikaid.

Kokkuvõtlikult on näha, et aastad 2012–2014 olid Gruusia euroopastumise alfaasis määrava tähtsusega. Pärast Gruusia Unistuse võimuletulekut 2012. aastal toimus riigi esimene rahumeelne valitsusvahetus valimiste teel ning see andis Euroopa Liidule märki pluralistlikuma poliitilise süsteemi kujunemisest. Samas ei tähendanud see automaatselt sügavat institutsionaalset muutust. Uus valitsus jätkas Euroopa Liidu suunalist välispoliitikat, sidudes julgeoleku, rahvusvahelise positsiooni ning sisepoliitilise legitiimsuse ELi ja NATO integratsiooniga. Perioodi euroopastumist vedasid eelkõige välised stiimulid: assotsiatsioonileping, DCFTA, viisaliberaliseerimise tegevuskava ja ELi poliitiline tunnustus. Need muutsid Euroopa integratsiooni valitsevale eliidile poliitiliselt kasulikuks ja strateegiliselt turvaliseks. 2013. aastal süvenes ELi ja Gruusia dialoog, assotsiatsioonilepingu läbirääkimised viidi lõpule ning Vilniuse Idapartnerluse tippkohtumisel parafeeriti leping koos DCFTA-ga. Nii muutus varasem abstraktne „Euroopa valik“ konkreetseks reformikavaks ning nõudis normide ülevõtmist ja halduspraktikate kohandamist. Gruusia edenemine oli kiirem tehnilistes valdkondades, nagu biomeetria, dokumentide turvalisus ja piirihaldus. Normatiivsetes küsimustes, näiteks kohtusüsteemi sõltumatuses, põhiõigustes ja meediavabaduses, jäi areng aeglasemaks. Seetõttu kujunes perioodist ühtaegu euroopastumise alus ja hilisema selektiivse kohandamise eeldus. Euroopa Liidu tingimuslikkus toimis seal, kus hüved olid selged ja kulud väiksemad ning sügavamad võimupraktikad jäid suuresti muutmata.

3.2. 2014-2021 Euroopastumise selektiivne rakendamine

Antud peatükk annab ülevaate sellest, kuidas arenes Gruusia euroopastumine pärast assotsiatsioonilepingu allkirjastamist. Periood 2014–2021 on eristatud seetõttu, et pärast assotsiatsioonilepingu sõlmimist ei katkenud Gruusia Euroopa Liidu suunaline areng, kuid aga selle iseloom muutus: varasemate selgemate väliste stiimulite asemel hakkas üha enam esile kerkima reformide valikuline elluviimine. Seetõttu ei käsitleta seda perioodi euroopastumise peatumisena, vaid etapina, kus formaalne lähenemine Euroopa Liidule jätkus, kuid reformide sisuline rakendamine muutus ebaühtlasemaks. Selle perioodi analüüsimisel on oluline vältida liiga lihtsat järeldust, justkui oleks Gruusia juba vahetult pärast assotsiatsioonilepingu sõlmimist liikunud selgelt euroopastumisest eemaldumise suunas. Pigem tuleb eristada kahte samaaegselt toimunud protsessi. Ühelt poolt süvenesid Gruusia ja Euroopa Liidu institutsionaalsed suhted ning mitmes valdkonnas jätkus Euroopa normide ja standardite ülevõtmine. Teiselt poolt muutus üha nähtavamaks, et reformide elluviimine sõltus sellest, kui võrd need sobitusid valitseva poliitilise eliidi huvidega. Just see samaaegsus teebki perioodi 2014–2021 analüütiliselt oluliseks: tegemist ei olnud ei täieliku edulooga ega ka täieliku tagasilangusega, vaid hoopis vastuolulise etapiga, kus euroopastumine jätkus valikuliselt.

Peatüki keskne väide on, et aastatel 2014–2021 kujunes Gruusia euroopastumises välja selektiivne rakendamisloogika. See tähendab, et edukamalt viidi ellu Euroopa Liiduga seotud reforme, mille elluviimine tõi valitsusele nähtavat välispoliitilist, majanduslikku või sümboolset kasu, samal ajal kui õigusriigi, kohtusüsteemi sõltumatuse, poliitilise pluralismi ja institutsionaalse kontrolli valdkondades jäi kohandumine piiratumaks. Selline järeldus ei tähenda, et Gruusia valitsuse Euroopa Liidu suunaline retoorika oleks olnud üksnes näiline, aga pigem seda, et retoorika ja reformipraktika hakkasid sellel perioodil üha enam lahknema. Selektiivse euroopastumise mõistet kasutatakse siin selleks, et kirjeldada olukorda, kus riik võtab Euroopa Liidu nõudeid ja norme üle ebaühtlaselt. See ei tähenda, et reforme ei toimuks, aga seda, et reformide sügavus ja järjekindlus erinevad valdkonniti. Gruusia puhul on oluline küsida, millistes valdkondades Euroopa Liidu mõju toimis ning millistes valdkondades jäi see nõrgemaks. Selline lähenemine võimaldab vältida üldistavaid hinnanguid ning seostada järeldused konkreetsete poliitikavaldkondade ja sündmustega.

Selle etapi institutsionaalseks lähtepunktiks oli 27. juunil 2014 allkirjastatud Euroopa Liidu ja Gruusia assotsiatsioonileping, mis jõustus 1. juulil 2016 ning kujunes kahepoolseid suhteid määratlevaks keskseks õiguslikuks raamistikuks (Euroopa Liidu Nõukogu, 2022). Gruusia ametlikus käsitluses seostati assotsiatsioonilepingut Euroopa integratsiooni süvendamisega. Seda kinnitas ka välisministeeriumi strategiadokument „Roadmap 2EU“, milles assotsiatsioonilepingu tõhusat rakendamist käsitleti vahendina, mille eesmärk oli suurendada Gruusia valmisolekut Euroopa Liiduga edasiseks institutsionaalseks lõimumiseks ja võimaliku liikmesuse taotlemiseks (Government of Georgia, 2019). Siit võib järeldada, et perioodi alguses oli Gruusia valitsuse ametlik eesmärgiseade tugevalt Euroopa Liidu suunaline. Samas ei piisa ametliku eesmärgi olemasolust järelduseks, et euroopastumine toimus kõikides valdkondades ühtlaselt või süvitsi. Assotsiatsioonileping muutis Gruusia euroopastumise loogikat ka seetõttu, et osa varasemaid eesmärke oli nüüd institutsionaalselt kinnistatud. Kui enne lepingu allkirjastamist oli Euroopa Liidu tingimuslikkus seotud selgemate verstepostidega, siis pärast lepingu sõlmimist muutus reformide rakendamine pikaajalisemaks ja tehnilisemaks protsessiks. See võis vähendada Euroopa Liidu vahetut survet, sest Gruusia oli juba saavutanud olulise poliitilise eesmärgi: tihedama suhte Euroopa Liiduga.

Esimene tõendus selektiivse rakendamise kohta ilmneb majandusliku ja tehnilise lõimumise valdkonnas. Euroopa Komisjoni ja kõrge esindaja 2019. aasta assotsiatsioonilepingu rakendamisaraporti kohaselt jätkas Gruusia assotsiatsioonilepingust ja DCFTA-st tulenevate kohustuste täitmist ning Euroopa Liit moodustas 2017. aastal 27% Gruusia kogukaubandusest (Euroopa Komisjon, 2019, lk 1). Sellele lisandus viisavaba režiimi jõustumine 28. märtsil 2017, andes Gruusia kodanikele Euroopa integratsioonist otseselt tajutava kasu (Euroopa Komisjon, 2019, lk 1-2). Need näited osutavad, et euroopastumine ei olnud sellel perioodil üksnes retooriline. Teatud valdkondades, eriti kaubanduse, tehnilise kohandamise ja liikuvuse puhul, toimus reaalne lähenemine Euroopa Liidule. Majandusliku ja tehnilise lõimumise edukus on oluline, sest see näitab, et Gruusia valitsus ei loobunud Euroopa Liidu suunalisest kursist tervikuna. Vastupidi, Euroopa Liiduga seotud reformid olid valitsusele kasulikud nendes valdkondades, kus need parandasid Gruusia rahvusvahelist positsiooni, suurendasid majanduslikke võimalusi või tõid kodanikele nähtavaid hüvesid. Samuti võimaldas DCFTA

rakendamine näidata, et Gruusia täidab Euroopa Liiduga sõlmitud kokkuleppeid ning liigub formaalselt Euroopa standarditele lähemale.

Teine tõendus puudutab aga neid valdkondi, kus reformid oleksid piiranud valitseva eliidi poliitilist kontrolli. 2019. aasta rakendamisarport rõhutas, et Gruusia oli õigussektori reformimisel saavutanud üksnes tagasihoidlikku edu ning olulised probleemid püsisid õigusriigi kindlustamisel (Euroopa Komisjon, 2019, lk 1). Raportis osutati kodanikuühiskonna muredele seoses võimaliku poliitilise sekkumisega kohtusüsteemi ja meediapluralismi ning märgiti, et inimõiguste ja diskrimineerimisvastase õiguse tõhus rakendamine jäi puudulikuks (Euroopa Komisjon, 2019, lk 1). See loob aluse ettevaatlikumaks järeltõlkeks: Euroopa Liidu hinnangute põhjal ei saa väita, et Gruusia euroopastumine oleks pärast assotsiatsioonilepingut seiskunud, küll aga saab väita, et reformide rakendamine oli valdkonniti ebaühtlane. Majanduslik ja tehniline lõimumine edenes selgemalt kui õigusriigi ja demokraatliku kontrolli tugevdamine.

Selektiivsuse mehhanism seisnes seega selles, et Euroopa Liiduga seotud reformid olid valitsusele erineva poliitilise hinnaga. Reformid, mille eesmärk oli suurendada Gruusia ligipääsu Euroopa turule, tõid rahvusvahelist tunnustust või pakkusid kodanikele nähtavaid hüvesid, sobitusid paremini valitsuse huvidega. Seevastu kohtusüsteemi sõltumatust, poliitilist pluralismi ja institutsionaalset tasakaalu puudutavad reformid oleksid piiranud valitseva eliidi võimalusi kontrollida poliitilist konkurentsi ja võtmeinstitutsioone. Just selles lahknevuses avaldus euroopastumise selektiivne rakendamine.

Perioodi teisel poolel muutus see vastuolu nähtavamaks. 16. märtsi 2021. aasta EL-i ja Gruusia assotsiatsiooninõukogu ühispressiteates rõhutati jätkuvat pühendumust sügavamale poliitilisele assotsieerumisele ja majanduslikule integratsioonile ning märgiti, et Gruusia kavandab edasiminekut Euroopa integratsiooni teel 2024. aastaks (Euroopa Liidu Nõukogu, 2021). Samal ajal osutas 2021. aasta assotsiatsioonilepingu rakendamisarport, et 2020. aasta valimisi mõjutasid ulatuslikud poliitilised pinged ning et osa OSCE soovitusi jäi rakendamata (Euroopa Komisjon, 2021, lk 1; 4). Seega eksisteerisid samal ajal kaks suundumust: ametlik Euroopa Liidu suunaline ambitsioon püsis, kuid demokraatlike institutsioonide ja

valimisprotsessi osas muutusid Euroopa Liidu hinnangud kriitilisemaks. See samaaegsus on analüüsi seisukohalt keskne. Kui vaadata ainult Gruusia ametlikke dokumente ja valitsuse sõnumeid, võib jääda mulje järjepidevast Euroopa Liidu suunalisest arengust. Kui aga vaadata Euroopa Liidu rakendamisraporteid ja hinnanguid konkreetsetele reformivaldkondadele, ilmneb keerukam pilt. Euroopa Liidu suunaline retoorika ei kadunud, kuid selle kõrval suurenesid kahtlused, kas reformide elluviimine on piisavalt sügav ja järjekindel. Seega ei seisnenud probleem Euroopa Liidu kursi formaalses hülgamises, aga selle kursi usaldusväärse vähenemises. 2020. aasta valimissüsteemi küsimus näitab seda vastuolu konkreetselt. Ühelt poolt võeti vastu valimisreformi meetmeid, mis viitasid formaalsele kohandumisele Euroopa ja rahvusvaheliste soovitustega, aga teiselt poolt toimus reformiprotsess sügava polariseerumise tingimustes ning poliitilised jõud ei suutnud kokku leppida valimiste põhireeglites (Euroopa Komisjon, 2021, lk 1; 3). See tähendab, et formaalsed reformisammud ei kõrvaldanud poliitilise usalduse ja institutsionaalse tasakaalu probleeme. Antud näide toetab peatüki keskset väidet: euroopastumine toimus edasi, kuid selle mõju jäi piiratud olukordades, kus reformid puudutasid otseselt sisepoliitilist võimukonkurentsi.

Sama loogika ilmnis 2021. aasta poliitilises kriisis ja Euroopa Liidu vahendatud 19. aprilli kokkuleppes (Reuters, 2021). 19. aprilli kokkuleppe all peetakse silmas Euroopa Ülemkogu president Charles Micheli vahendatud poliitilist kokkulepet, mille eesmärk oli lõpetada 2020. aasta parlamendivalimiste järel tekkinud vastasseis valitsuse ja opositsiooni vahel (Reuters, 2021). Kokkulepe käsitles muu hulgas võimujagamist parlamendis, valimisreformi, võimalikke ennetähtaegseid valimisi, politiseeritud õigusemõistmise juhtumeid ning kohtureformi (Euroopa Komisjon, 2022, lk 5). Seetõttu oli tegemist olulise testiga selle kohta, kas Gruusia valitsus oli valmis Euroopa Liidu vahendatud poliitilise kompromissi ka sisuliselt ellu viima. Kokkuleppe tähendus seisnes selles, et Euroopa Liit ei tegutsenud üksnes välise hindajana, aga ka püüdis aktiivselt vahendada lahendust Gruusia sisepoliitilisele kriisile. See muutis 19. aprilli kokkuleppe oluliseks indikaatoriks Euroopa Liidu poliitilise mõju kohta. Kui valitsus nõustus kompromissiga, võis seda tõlgendada märgina, et Euroopa Liidu vahendus ja tingimuslikkus suudavad Gruusia sisepoliitilisi protsesse mõjutada. Kui aga kokkuleppe rakendamine takerdus ja Gruusia Unistus sellest hiljem distantseerus, tõi see esile Euroopa Liidu mõju piirid valdkondades, mille puhul olid keskse tähtsusega võimujaotus ja kohtusüsteemi sõltumatus.

Euroopa Ülemkogu president Charles Michel rõhutas 19. juulil 2021, et kohtureform oli 19. aprilli kokkuleppe keskne osa ning ühtlasi Euroopa Liidu makromajandusliku finantsabi väljamaksmise tingimus (Michel, 2021). Ta kritiseeris Ülemkohtu kohtunike kiirkorras kinnitamist, sest see ei kajastanud piisavalt rahvusvaheliste ja kohalike partneritega peetud konsultatsioonide tulemusi (Michel, 2021). Kui Gruusia Unistus sama aasta juulis kokkuleppes distantseerus, märkis Michel, et kokkulepe pakkus endiselt „Euroopalikku teed“ tugevama demokraatia ja õigusriigi poole (Michel, 2021). See juhtum on oluline, sest siin ei piirdunud Euroopa Liidu tingimuslikkus enam tehnilise koostööga, aga ka puudutas otseselt kohtuvõimu sõltumatust ja poliitilist kompromissivalmidust. Gruusia Unistuse distantseerumine kokkuleppes viitab sellele, et valitsuse valmisolek Euroopa Liidu vahendatud reforme toetada vähenes siis, kui need muutusid sisepoliitiliselt siduvaks ja võimu teostamise loogikat piiravaks.

Ka Gruusia enda ametlik retoorika kinnitas samal ajal jätkuvat Euroopa-suunalist eesmärgiseadet. Valitsusprogramm 2021–2024 kandis pealkirja „Towards Building a European State“ ning esitas Euroopa riigi ülesehitamise valitsuse keskse eesmärgina (Government of Georgia, 2021). Seda ei tuleks tõlgendada tõendina, et Euroopa Liidu suunaline kurss oli kadunud. Pigem näitab see retoorika ja praktika lahknemist, kus Euroopa integratsiooni kasutati jätkuvalt poliitilise eesmärgina, kuid õigusriigi ja institutsionaalse tasakaalu reformides jäi rakendamine piiratumaks. Selline vastuolu on oluline ka hilisema arengu mõistmiseks. Kui Euroopa integratsioon muutub valitsuse retoorikas püsivaks identiteediliseks ja strateegiliseks eesmärgiks, kuid reformide elluviimine jääb valikuliseks, tekib usaldusvääruse probleem. Euroopa Liidu jaoks muutub üha olulisemaks nii see, kas Gruusia kinnitab oma Euroopa püüdlusi, kui ka see, et kas need püüdlused väljenduvad demokraatlike institutsioonide tugevdamises. Selles mõttes kujunes aastatel 2014–2021 välja pinge, mis hiljem süvenes, kuna Euroopa Liidu suunaline enesemääratlus püsis, aga selle praktiline sisu muutus järjest vaieldavamaks.

Kokkuvõttes võib ajavahemikku 2014–2021 käsitleda euroopastumise selektiivse rakendamise etapina. Selle perioodi jooksul jätkus Gruusia formaalne ja osaliselt ka sisuline lähenemine Euroopa Liidule, eriti majandusliku integratsiooni, tehnilise kohandamise ja liikuvuse

valdkondades. Samal ajal püsisid või süvenesid probleemid kohtusüsteemi sõltumatuse, poliitilise polariseerumise, valimisreformi ja demokraatliku institutsionaalse tasakaalu valdkonnas. Seetõttu pole täpne väita, et euroopastumine lihtsalt seiskus. Täpsem on öelda, et euroopastumine muutus ebaühtlaseks ja valikuliseks, kuna valitsus toetas reforme, mis tugevdasid Gruusia rahvusvahelist positsiooni ja pakkusid poliitilist kasu, ent suhtus tõrksamalt reformidesse, mille elluviimine oleks piiranud valitseva eliidi kontrolli poliitiliste ja kohtulike institutsioonide üle. Selline järelendus tugineb eelkõige kolmele omavahel seotud tähelepanekule. Esiteks jätkusid Euroopa Liiduga seotud tehnilised ja majanduslikud reformid ning need näitasid, et euroopastumine ei olnud pelgalt deklaratiivne. Teiseks ilmnisid õigusriigi ja demokraatlike institutsioonide valdkonnas püsivad probleemid seoses reformide piiratud sügavusega. Kolmandaks näitas 2021. aasta poliitiline kriis, et Euroopa Liidu vahendatud kompromissid olid mõjusad ainult seni, kuni need ei seadnud tõsisemalt kahtluse alla valitseva eliidi sisepoliitilist kontrolli. Need kolm tähelepanekut koos võimaldavad seletada, miks perioodi 2014–2021 ei saa pidada euroopastumise katkemiseks, küll aga euroopastumise selektiivseks ja poliitiliselt filtreeritud rakendamiseks. Sellest etapist kujunesid hilisema stagnatsiooni eeldused. Aastatel 2014–2021 ei toimunud veel täielikku eemaldumist Euroopa kursist, kuid aga nõrgenes seos Euroopa Liidu meelse retoorika ja sügava reformipraktika vahel. Seetõttu on järgmises peatükis võimalik käsitleda 2022.–2023. aasta arenguid pelga varasema trendi jätku asemel olukorrana, kus uus geopoliitiline kontekst tugevdas ajutiselt Euroopa Liidu stiimuleid, aga ei kõrvaldanud varasemal perioodil kujunenud selektiivse rakendamise probleeme.

3.3 2022–2023 Euroopastumise kiirenemine

Antud alapeatükis analüüsitakse Gruusia euroopastumise kiirenemist pärast Venemaa täiemahulise sõja algust Ukrainas. Peatüki eesmärk on näidata, et aastatel 2022–2023 muutus Gruusia Euroopa Liiduga lõimumise protsess nähtavamaks ja intensiivsemaks eelkõige Euroopa Liidu avatud uue geopoliitilise võimalusakna tõttu, mitte niivõrd Gruusia Unistuse sisemise reformitahte järsu tugevnemise tulemusel. Selle väite puhul tuleb siiski vältida liiga kategoorilist järeldust, nagu puudunuks Gruusia valitsusel igasugune Euroopa Liidu suunaline poliitiline tahe. Pigem on täpsem öelda, et Gruusia Unistus kasutas Euroopa integratsiooni ametliku poliitilise eesmärgina juba enne 2022. aastat, aga tegi seda viisil, mis võimaldas

säilitada valitsuse kontrolli reformide tempo ja ulatuse üle. Protsessijälgimise seisukohalt on oluline eristada kahte omavahel seotud, kuid analüütiliselt erinevat tasandit. Esiteks tuleb vaadata, millal euroopastumise tempo kiirenes. Teiseks tuleb hinnata, miks euroopastumine kiirenes. Töö keskse seletuse kohaselt ei olnud määravaks teguriks ainult Gruusia Unistuse autonoomne reformiline pööre, vaid ka Venemaa täiemahulise sõja järel muutunud Euroopa Liidu poliitiline kalkulatsioon. Seetõttu ei saa perioodi 2022–2023 käsitleda üksnes institutsionaalse edenemise või formaalse kandidaatstaatus loogika kaudu. Oluline on hinnata ka seda, kas Euroopa Liidu suunal tehtud sammu muutsid sisepoliitilist võimukasutust, otsustusprotsesside avatust ja valmisolekut jagada poliitilist kontrolli opositsiooni ning kodanikuühiskonnaga. Just nendes valdkondades ilmneb, kas euroopastumine oli sisuline või jäi see peamiselt strateegiliseks kohanemiseks välise survega.

Gruusia valitsusprogrammis aastateks 2021–2024 sõnastas Gruusia Unistus Euroopa kursi retooriliselt ambitsioonikalt juba enne 2022. aasta murrangut. Programmi pealkiri oli „Towards Building a European State“ ning visiooni osas räägiti Gruusia „täielikust Euroopa ja euroatlantilisest integratsioonist“. Samuti öeldi, et järgmiste aastate üks keskne ülesanne on riigi institutsionaalne, majanduslik ja sotsiaalne ettevalmistamine Euroopa Liidu täisliikmesuse taotluse esitamiseks 2024. aastal (Government of Georgia, 2021). Sama dokument seostas selle kursi assotsiatsioonilepingu, DCFTA, Euroopa ühisturuga lõimumise, ELi programmides osalemise, Assotsieerunud kolmiku koostöö ning lõpuks ametliku liikmetaotluse eesmärgiga (Government of Georgia, 2021). Sellest ei saa siiski automaatselt järeldada, et Euroopa suund oli juba algusest peale sügavalt normatiivne või et see toimis täielikult legitiimsust loova ressursina. Seega ei olnud Gruusia Unistus kuni 2022. aastani Euroopa integratsiooni suhtes formaalselt vastanduv jõud, vaid Euroopa kurssi kujutati eelkõige järkjärgulise, valitsuse kontrollitava ja 2024. aastasse ajastatud protsessina. See eristus on oluline, sest ametlik Euroopa Liidu meelne retoorika võib täita mitut funktsiooni korraga. Ühelt poolt võib see väljendada pikaajalist strateegilist orientatsiooni Euroopa Liidu suunas, aga teiselt poolt võib see võimaldada valitsusel säilitada kodumaist legitiimsust ilma, et ta peaks tingimata nõustuma kõigi ELi nõutud poliitiliste ja institutsionaalsete piirangutega.

Analüütiline murdepunkt ilmneb seega 2022. aasta kevadel. Kui enne Venemaa täiemahulist agressiooni Ukrainas kujutas Gruusia valitsus Euroopa integratsiooni ette järkjärgulise protsessina, siis pärast sõja algust muutus Euroopa Liidu laienemispoliitika kogu Idapartnerluse piirkonna suhtes geopoliitilisemaks. Euroopa Komisjoni 2022. aasta arvamus märkis, et Gruusia esitas liikmes taotluse 3. märtsil 2022 Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja kontekstis ning samal ajal oli valitsuse varasem kavatsus esitada taotlus alles 2024. aastal (Euroopa Komisjon, 2022, lk 2). Sellest võib järeldada, et euroopastumise kiirenemine oli seotud eelkõige muutunud rahvusvahelise olukorraga. Euroopa Liidu roll ei seisnenud üksnes liikmesusperspektiivi poliitilises avamises, aga ka uue tingimuslikkuse loomises. 2022. aastal tunnustati Gruusia Euroopa perspektiivi, aga kandidaatstaatus saamine seoti konkreetsete prioriteetide täitmisega (Euroopa Komisjon, 2022, lk 17). Just see eristab 2022.–2023. aasta perioodi varasemast, kuna Euroopa Liidu poolne suund ei olnud enam ainult pikaajaline strateegiline eesmärk, vaid muutus ka konkreetsete poliitiliste tingimuste, raportite ja hinnangute kaudu mõõdetavaks protsessiks.

Seda mustrit on näha Euroopa Komisjoni 2023. aasta hinnangutes. Raport tunnistas, et reformitempo kasvas ning loodi uusi institutsionaalseid mehhanisme, kuid samal ajal osutas see poliitilisele polariseerumisele, piiratud opositsiooni kaasamisele ja ebapiisavale koostööle kodanikuühiskonnaga (Euroopa Komisjon, 2023, lk 3-4). Lisaks märkis raport, et Gruusia ei ühinenud Euroopa Liidu piiravate meetmetega Venemaa ja Valgevene vastu ning tema joondumine Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga jäi madalaks, olles 44% 2022. aastal ja 43% 2023. aasta augustis (Euroopa Komisjon, 2023, lk 10). Need näited võimaldavad väita, et euroopastumine kiirenes, aga kiirenemine oli valikuline ja vastuoluline. Seega tuleks 2022.–2023. aasta reformid paigutada mitte ainult „edenemise“ kategooriasse, vaid ka vaadelda neid kui tingimuslikku ja osaliselt instrumentaalset kohanemist. Valitsus võis täita osa ELi ootustest, kuid samal ajal vältida samme, mille elluviimine oleks nõudnud võimu teostamise praktika põhjalikumat muutmist. Eriti selgelt ilmnis see 2023. aasta märtsi välisagentide seaduse kriisis. Euroopa välisteenistus rõhutas, et eelnõu välismõju läbipaistvuse kohta tekitas tõsiseid probleeme, sest kodanikuühiskonna tegevusruumi ja meediavabaduse kaitse on Euroopa Liidu liitumisprotsessi keskmes ning seotud Gruusiale seatud prioriteetidega (Euroopa välisteenistus, 2023). Kui Gruusia valitsus oleks olnud järjekindel sügava euroopastumise pooldaja, oleks olnud raske seletada samal ajal sellise eelnõu vastu võtmist.

Eelnõu tagasivõtmine pärast massilisi proteste ja rahvusvahelist survet näitab, et euroopastumise jätkumisel mängisid olulist rolli ka ühiskondlik vastupanu ja Euroopa Liidu negatiivne signaal (Euroopa Komisjon, 2023, lk 4).

2022.–2023. aasta euroopastumise kiirenemist tuleb seega mõista ajutise ja tingimusliku protsessina. Gruusia esitas liikmes taotluse varem, kui valitsus oli algselt plaaninud, ning Euroopa Liit muutis liikmesusperspektiivi poliitiliselt nähtavamaks. Samal ajal jäid püsima probleemid seoses kohtusüsteemiga, poliitilise polariseerumisega, kodanikuühiskonna kaasamisega ja välispoliitilise joendumisega. Seetõttu pole täpne väita, et 2022.–2023. aasta tähistas sügavat sisemist euroopastumist. Pigem oli tegemist perioodiga, kus väline geopoliitiline surve ja kandidaatstaatuse võimalus kiirendasid protsessi, aga ei kõrvaldanud varasemat selektiivse rakendamise loogikat.

Kokkuvõttes näitab periood 2022–2023, et Gruusia euroopastumine liikus edasi, kuid selle liikumise põhjuslik mehhanism oli vastuoluline. Euroopa Liidu uus geopoliitiline valmisolek ja tingimuslikkus lõi valitsusele stiimuli teha nähtavaid samme kandidaatstaatuse suunas. Samas näitasid väliasagentide eelnõu, piiratud välispoliitiline joendumine ja korduvad ELi kriitilised hinnangud, et Gruusia Unistuse kohanemine oli valikuline. Stagnatsiooni ja deeuroopastumise eristamiseks võib öelda, et stagnatsioon tähendab euroopastumise tempo aeglustumist või takerdumist olukorras, kus formaalne Euroopa Liidu poole liikumise suund jääb alles. Deeuroopastumine tähendab aga sammu tagasi nendes normides ja institutsionaalsetes praktikates, mida EL seostab liitumisprotsessiga, näiteks kodanikuühiskonna tegevusruumi, meediavabaduse või õigusriigi põhimõtete nõrgenemist. Sellest vaatenurgast lõi 2022.–2023. aasta kiirenemine eeldused järgmise perioodi vastuolu mõistmiseks: kandidaatstaatuse võimalus suurendas survet reformideks, aga pärast selle surve poliitilist langemist ilmnisid esile uuesti samad piirangud, mis olid iseloomustanud Gruusia euroopastumist ka varasematel aastatel. Seetõttu on oluline käsitleda 2022.–2023. aastat lõpliku pöördepunkti asemel vaheetapina, kus ELi geopoliitiline aktiivsus ja Gruusia ühiskonna Euroopa-meelsus ajutiselt suurendasid reformisurvet. Selle surve all tehtud sammud olid reaalsed, aga nende piiratus aitab selgitada, miks hilisem areng võis liikuda stagnatsiooni ja osalise deeuroopastumise suunas.

3.4. 2024- 2025 Euroopastumise stagneerumine

Antud alapeatükk analüüsib Gruusia euroopastumise stagneerumist aastatel 2024–2025, järgnevalt sellele, kui protsess 2022. aastal pärast Ukraina sõja algust ajutiselt kiirenes. Alapeatüki eesmärk pole väita, et Gruusia Euroopa Liidu suunaline areng oleks 2024. aastal täielikult katkenud, aga näidata, milliste konkreetsete poliitiliste sammude kaudu muutus varasemalt kiirenenud euroopastumine üha vastuolulisemaks, aeglasemaks ja osaliselt tagasipöörduvaks. Selleks analüüsitakse nii Gruusia Unistuse kui ka Euroopa Liidu samme, mille tulemusel aeglustus Gruusia euroopastumise tempo, ning seda, kuidas valitsuse Euroopa Liidu meelne retoorika erines üha enam institutsionaalsest ja poliitilisest praktikast. Protsessijälgimise loogikas on selle alapeatüki keskne küsimus, kas 2024.–2025. aasta arengud kujutasid endast üksnes tempo aeglustumist või annavad need diagnostilist tõendusmaterjali sügavamale stagneerumise kohta. Stagneerumise all käsitletakse siin olukorda, kus Euroopa Liiduga seotud reformid ja institutsionaalne lähenemine ei liigu edasi või kaotavad poliitilise hoo.

Enne vaadeldavat perioodi oli valitsev partei Gruusia Unistus sidunud oma ametliku riikliku enesekuvandi väga selgelt Euroopa integratsiooni eesmärgiga. Valitusprogrammis 2021–2024 „Towards Building a European State“ esitati Euroopa Liiduga integratsioon Gruusia riikluse kindlustamise, julgeoleku tugevdamise ja ühiskondliku moderniseerimise keskse teljena ning lubati riik ette valmistada Euroopa Liidu täisliikmesuse taotlemiseks (Government of Georgia, 2021). Sellest ei tulene siiski automaatselt, et Euroopa integratsioon oleks olnud valitsuse jaoks sisuliselt kõige tähtsam poliitiline prioriteet. Pigem näitab see, et Euroopa suund oli ametlikus retoorikas ja strateegilises enesekirjelduses keskne. Tegelikult esitas Gruusia liikmesuse taotluse kavandatust varem, 2022. aastal, Ukraina sõja alguse järel. See andis euroopastumisele uue geopoliitilise raamistuse, kuid ei kõrvaldanud küsimust, kas Gruusia valitsus oli valmis täitma kandidaatriigile seatud poliitilisi ja institutsionaalseid tingimusi.

2024.–2025. aasta arenguid ei saa seetõttu tõlgendada pelgalt tehnilise suutmatuse või reformide aeglase rakendamisena. Pigem osutavad need süvenevale vastuolule kahe tasandi vahel, kuna ühelt poolt säilis Euroopa Liit valitsuse ametlikus sõnavaras strateegilise eesmärgina ning teiselt poolt kujunesid mitmed valitsuse sammud vastuollu nende normatiivsete ja institutsionaalsete eeldustega, millele Euroopa Liidu laienemisprotsess tugineb. Esimesed selged pinged ilmsid juba 2023. aastal, kui Gruusias toodi poliitilisse päevakorda niinimetatud välisagentide eelnõu (Euroopa Komisjon, 2023, lk 4). Kuna eelnõu puudutas otseselt kodanikuühiskonna ja meedia tegevusruumi, ei olnud see üksnes sisepoliitiline vaidlus, aga puudutas ka Euroopa Liidu kandidaatriigilt oodatavaid põhivabadusi (Euroopa Komisjon, 2023, lk 4). Seetõttu muutus eelnõu oluliseks indikaatoriks, mille kaudu oli võimalik hinnata Gruusia Euroopa Liidu suunalise kurssi tegelikku sisu.

Kui Gruusia Unistus tõi 2024. aasta aprillis ja mais välismõju seaduse uuesti päevakorda ning see lõpuks vastu võeti, tõlgendas Euroopa Liit seda sammu juba mitte lihtsalt probleemse seadusandliku algatusena, vaid kandidaatriigi staatusega vastuolus oleva arenguna (Euroopa Komisjon, 2024, lk 3; 5). Euroopa Ülemkogu 27. juuni 2024. aasta järeldustes seostati seadus otseselt Gruusia liitumisprotsessi pidurdumisega (Euroopa Ülemkogu, 2024, lk 10). See on oluline, sest Euroopa Liidu reaktsioon ei piirdunud üldise mure väljendamisega, vaid sidus konkreetse sisepoliitilise otsuse otseselt Gruusia Euroopa Liiduga ühinemise väljavaadetega. Samuti rõhutas Euroopa Komisjoni 2024. aasta Gruusia raport, et välismõju seaduse vastuvõtmine ning hilisem „Perekondlikud väärtused ja alaealiste kaitse“ seaduspakett kahjustasid põhiõiguste raamistikku, sealhulgas ühinemisvabadust, väljendusvabadust, eraelu puutumatust ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet (Euroopa Komisjon, 2024, lk 7). Nende näidete põhjal saab väita, et stagneerumine ei väljendunud üksnes reformide puudumises, vaid ka selliste seaduste vastuvõtmises, mida Euroopa Liit käsitles liitumisprotsessi põhialustega vastuolus olevana.

Sama perioodi iseloomustas ka valitsuse ja Euroopa Liidu vahelise retoorilise distantsi suurenemine. Euroopa Komisjoni 2024. aasta raport osutas, et pärast välismõju seaduse uuesti esitamist muutusid kõrgete võimuesindajate ja valitseva partei levitatud Euroopa Liidu vastased sõnumid korduvamaks ning valimiste eel tugevnesid valitsusega seotud kanalites

desinformatiivsed narratiivid (Euroopa Komisjon, 2024, lk 22). See olukord näitab, et Euroopa integratsiooni legitimeeriv roll muutus sisepoliitiliselt vastuoluliseks. Euroopa Liidule viidati endiselt kui pikaajalisele eesmärgile, kuid samal ajal kujutati selle institutsioonide kriitikat üha sagedamini välise surve, sekkumise või poliitilise kallutatusena. Selline kaksikretoorika aitas säilitada formaalse Euroopa Liidu poolse kursi, kuid nõrgendas selle praktilist tähendust.

Kodanikuühiskonna ja institutsionaalse kaasamise nõrgenemine oli selle protsessi üks konkreetsemaid ilminguid. Euroopa Komisjoni 2024. aasta raporti kohaselt lõpetas märkimisväärne osa Gruusia kodanikuühiskonna organisatsioonidest pärast välismõju seaduse vastuvõtmist ametliku koostöö valitsuse ja parlamendiga (Euroopa Komisjon, 2024, lk 29-30). See näide on oluline, sest euroopastumine ei tähenda ainult seaduste vastuvõtmist või Euroopa Liidu retoorilist toetamist, vaid ka selliste institutsionaalsete kanalite toimimist, mille kaudu kodanikuühiskond, opositsioon, sõltumatu meedia ja riigiasutused saavad reformiprotsessis osaleda. Kui need kanalid ahenevad, muutub Euroopa integratsioon järjest formaalsemaks. Seetõttu on täpsem öelda, et 2024. aastal hakkas Gruusia euroopastumine aina rohkem stagneeruma ning oli näha Euroopa Liidust eemaldumist.

Stagneerumise süvenemisel mängisid olulist rolli ka 2024. aasta parlamendivalimised. OSCE esialgsete järelduste kohaselt iseloomustasid 26. oktoobri 2024. aasta valimisi sügav poliitiline polariseeritus, mured põhiõiguste olukorra pärast, lõhestav kampaaniaretoorika ning teated valijatele avaldatud survest (OSCE, 2024, lk 1). See on oluline, kuna kui kandidaatriigi valimisprotsessi usaldusväärsus seatakse kahtluse alla, puudutab see otseselt Euroopa Liidu laienemispoliitika tuumiktingimusi, milleks on demokraatlik konkurents, pluralism ja õigusriik. Seetõttu ei olnud 2024. aasta valimised eraldiseisev kriis, vaid osa laiemast muustrist, milles Gruusia institutsionaalne areng eemaldus Euroopa Liidu ootustest. Valimiste järel muutus stagneerumine veelgi selgemaks, kuna 2024. aasta novembris teatas Gruusia valitsus, et ei tõstata kuni 2028. aasta lõpuni Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimiste avamise küsimust (Davalou & Naughtie, 2024). See samm andis senisele vastuolule selge poliitilise vormi. Ühelt poolt ei loobunud valitsus Euroopa Liidu liikmesuse eesmärgist retooriliselt, aga see eemaldati päevakorrast. Gruusia valitsuse ametlikus kommunikatsioonis kinnitati samal ajal jätkuvalt eesmärki saada 2030. aastaks Euroopa Liidu liikmesriigiks ning täita 2028. aastaks suur osa

Euroopa Liiduga seotud kohustustest. Siin ilmnebki stagneerumise keskne paradoks, kuna lõppeedmärk säilis sümbolina, aga selle saavutamise praktiline trajektoor lükati edasi.

2025. aastaks muutus stagneerumine mitmes valdkonnas selgemaks tagasilanguseks. Euroopa Komisjoni 2025. aasta raport kirjeldas, et pärast 2024. aasta valimisi sattus Gruusia sügavasse poliitilisse kriisi, mida iseloomustasid repressiivsemad sammud protestijate, kodanikuühiskonna, sõltumatu meedia ja poliitilise opositsiooni suhtes (Euroopa Komisjon, 2025a, lk 3–4). Samuti osutas komisjon sellele, et Euroopa Liidu ja Gruusia vahel puudus tavapärane poliitiline dialoog, kuna Euroopa Liit oli demokraatliku tagasilanguse tõttu poliitilisi kontakte alandanud (Euroopa Komisjon, 2025a, lk 93). Sisemise poliitilise süsteemi tasandil väljendus tagasilangus institutsionaalse pluralismi nõrgenemises. Euroopa Komisjoni 2025. aasta raporti kohaselt loobusid mitme opositsioonierakonna saadikud pärast 2024. aasta valimisi oma mandaatidest ning 2025. aasta veebruaris lõpetas parlament suure hulga opositsioonisaadikute volitused nende endi taotlusel (Euroopa Komisjon, 2025a, lk 4-5). Samal ajal kirjeldas komisjon ka parlamentaarse uurimiskomisjoni kasutamist viisil, mida käsitleti poliitilise surve ja õigussüsteemi instrumentaliseerimisena (Euroopa Komisjon, 2025a, lk 20-22). Kui poliitiline konkurents kitseneb ning kohtulikud ja parlamentaarsed mehhanismid muutuvad valitseva partei võimu kindlustamise vahenditeks, nõrgeneb ka Euroopa integratsiooni sisuline alus.

Kodanikuühiskonna suhtes süvendas tagasilangust 2025. aasta välisagentide seaduseelnõu, mille tagajärjel pidid nii üksikisikud kui ka organisatsioonid registreerima end „välisagentidena“, esitama üksikasjalikke aruandeid oma tegevuse ja rahastuse kohta ning märgistama avalikud seisukohad vastava staatusega (Euroopa Komisjon, 2025a, lk 23-24). Nõuete eiramise korral nähti ette karmimad sanktsioonid, sealhulgas kriminaalvastutus ja tegevuse peatamine (Euroopa Komisjon, 2025a, lk 23-24). See konkreetne näide aitab vältida liiga üldist väidet, et Gruusia lihtsalt eemaldus Euroopast. Täpsemalt saab näidata, et millise mehhanismi kaudu Euroopa Liidust eemaldumine toimus: kodanikuühiskonna autonoomia piiramise, administratiivse surve suurendamise ja avaliku osalemise riskantsemaks muutmise kaudu. Seega ei olnud küsimus ainult liitumisläbirääkimiste tehnilises külmutamises, aga ka euroopastumise ühiskondliku kandepinna nõrgestamises.

Sama trendi kinnitas välis- ja julgeolekupoliitiline mõõde. Euroopa Komisjoni 2024. aasta raport osutas, et Gruusia joondumine Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga ulatus 49 protsendini, samas kui 2025. aasta raporti järgi langes see 40 protsendile (Euroopa Komisjon, 2024, lk 3, lk 21–22; Euroopa Komisjon, 2025a, lk 14–15, lk 80). Gruusia ei ühinenud jätkuvalt enamiku Venemaa, Valgevene ja Iraani vastu suunatud Euroopa Liidu piiravate meetmetega (Euroopa Komisjon, 2025a, lk 14–15). See näitab, et Gruusia välispoliitiline käitumine erines üha enam Euroopa Liidu ootustest. Kuna Venemaa agressioon Ukraina vastu oli muutnud julgeolekupoliitilise joondumise Euroopa Liidu jaoks veelgi olulisemaks, omandas Gruusia madal ühtlustumise määr ka sümbolse tähenduse. See tugevdas muljet, et Gruusia Euroopa Liidu poole liikuv kurss jäi retooriliselt alles, aga selle praktiline välispoliitiline sisu nõrgenes. Euroopa Liidu vastus kinnitas, et tegemist ei olnud enam üksnes usalduskriisiga. Nii Euroopa Komisjoni 2025. aasta laienemispoliitika kommunikatsioon kui ka Euroopa Liidu laienemistähtaegused rõhutasid, et Gruusia võimude tegevus on kahjustanud Euroopa Liidu ja Gruusia suhteid ning viinud riigi laienemisprotsessist eemale (Euroopa Komisjon, 2025b, lk 34). Siinkohal on oluline vältida liigset järeldust, nagu oleks Gruusia kandidaadistaatus sisuliselt tühistatud. Formaalselt see nii ei olnud. Küll aga oli liitumisprotsess poliitiliselt ja institutsionaalselt seisakus, kuni Gruusia võimud näitaksid valmisolekut kurssi muuta. Seetõttu on metodoloogiliselt põhjendatud käsitleda perioodi 2024–2025 stagneerumise ja osalise deeuroopastumise kombinatsioonina. Stagneerumine väljendus liitumisprotsessi edasiliikumise peatumises ning deeuroopastumine väljendus nende demokraatlike ja õigusriiklike tingimuste nõrgenemises, millele liitumisprotsess tugineb.

Kokkuvõttes näitab käesolev alapeatükk, et Gruusia euroopastumise areng aastatel 2024–2025 ei olnud lihtsalt 2022.–2023. aasta kiirenemise järel toimunud ajutine aeglustumine. Täpsem on öelda, et tegemist oli perioodiga, mil Euroopa Liidu liikmesuse retooriline eesmärk säilis, kuid selle eesmärgi saavutamiseks vajalikud poliitilised, institutsionaalsed ja ühiskondlikud eeldused nõrgenesid. Välismõju seaduse taas algatamine ja vastuvõtmine, põhiõigusi piiravad sammud, kodanikuühiskonna tegevusruumi ahenemine, 2024. aasta vaidlustatud valimised, liitumisläbirääkimiste avamise küsimuse edasilükkamine ning 2025. aastal süvenenud repressiivsed meetmed moodustavad sündmuste järjestuse, mille kaudu on võimalik selgitada euroopastumise stagneerumist. Need sündmused pole analüüsis lihtsalt eraldi loetletud näited,

vaid moodustavad ka põhjusliku mustri, et mida suuremaks muutus Euroopa Liidu tingimuslikkuse sisepoliitiline hind valitsevale eliidile, seda enam eelistati kontrollikeskseid samme reformide süvendamisele. Seega seisneb alapeatüki analüütiline panus selles, et see ei kirjelda üksnes Gruusia ja Euroopa Liidu suhete halvenemist, vaid ka näitab, kuidas stagneerumine ja osaline deeuroopastumine omavahel põimusid. Euroopa Liidu surve ja kandidaadistaatus löid küll võimaluse reformide süvendamiseks, kuid see võimalus sõltus Gruusia sisepoliitilise eliidi valmisolekust aktsepteerida tingimuslikkusega kaasnevaid piiranguid. Kui need piirangud hakkasid puudutama valitseva partei kontrolli kohtusüsteemi, poliitilise konkurentsi, meediaruumi ja kodanikuühiskonna üle, muutus Euroopa-kurss järjest valikulisemaks ja instrumentaalsemaks. Venemaa agressiooni mõju avaldus selles etapis kaudselt, sest julgeolekukeskkond suurendas Euroopa Liidu ootust välispoliitilisele joondumisele, aga Gruusia juhtkond eelistas ettevaatlikumat ja konfliktivältivat hoiakut. Selle tulemusena jäi Euroopa Liidu liikmesus formaalselt kehtivaks eesmärgiks, kuid selle praktiline ja institutsionaalne sisu muutus 2024.–2025. aastaks oluliselt nõrgemaks.

3.5. Empiirilise analüüsi järeldused

Kokkuvõttes võib töö empiirilise analüüsi põhjal järeldada, et Gruusia euroopastumine aastatel 2012–2025 ei olnud lineaarne, järjepidevalt süvenev ega jätkusuutlik. Peale selle on ka näha, et kuidas välised stiimulid ning Euroopa Liidu poolne väline mõju olid seda mõjutanud koos Gruusia sisepoliitilise eliidi ehk Gruusia Unistusega. Gruusia euroopastumise protsess kujunes vastuoluliseks ja poliitiliselt filtreeritud protsessiks, mille areng sõltus Euroopa Liidu tingimuslikkuse, geopoliitiliste muutuste ning Gruusia sisepoliitilise võimuloogika koosmõjust. Analüüs näitab, et Euroopa Liidu mõju Gruusiale oli küll oluline, aga see ei toiminud automaatselt ega ühtlaselt. Euroopa Liidu pakutud hüved, nagu assotsiatsioonileping, DCFTA, viisaliberaliseerimine ja hiljem kandidaatriigi staatus, löid Gruusia valitsusele tugeva motivatsiooni jätkata vähemalt formaalselt Euroopa Liidu poliitikate integreerimiseks riigisisesele. Samas sõltus reformide tegelik sügavus sellest, kas need sobitusid valitseva erakonna Gruusia Unistuse sisepoliitiliste huvide ja võimu säilitamise strateegiaga kokku. Empiiriline analüüs kinnitab töö keskset argumenti, et Gruusia euroopastumise stagnatsiooni peamine põhjus ei seisnenud üksnes Euroopa Liidu surve nõrkuses või väliskeskkonna

ebastabiilsuses, vaid eelkõige Gruusia Unistuse piiratud poliitilises valmisolekus viia ellu reforme, mis oleksid oluliselt vähendanud valitseva eliidi kontrolli riigi institutsioonide üle. Euroopa Liidu suunaline retoorika püsis kogu vaadeldava perioodi jooksul olevana aga Gruusia Unistuse poolne retoorika ja reformipraktika vahele tekkisid aina suuremad lõhed. Gruusia valitsus kasutas Euroopa integratsiooni sageli legitiimsust loova ressursina, kuid ei olnud alati valmis aktsepteerima neid normatiivseid ja institutsionaalseid piiranguid, mida sügavam euroopastumine oleks eeldanud.

Aastate 2012–2014 analüüs näitas, et Gruusia Unistuse võimuletulek ei toonud kaasa Euroopa kursi katkemist. Vastupidi, see periood oli esialgse euroopastumise faas, kus Euroopa Liidu stiimulid mõjusid valitsusele atraktiivselt. Assotsiatsioonilepingu läbirääkimised, DCFTA ja viisaliberaliseerimise tegevuskava pakkusid valitsusele nähtavaid poliitilisi ja diplomaatilisi hüvesid. Samas ilmnes juba selles faasis oluline erinevus tehnilise ja normatiivse euroopastumise vahel. Kiiremini arenesid valdkonnad, kus reformide poliitiline hind oli madalam, näiteks piirihaldus, biomeetria ja tehnilised standardid. Aeglasemaks jäi areng nendes valdkondades, mis puudutasid kohtusüsteemi sõltumatust, põhiõigusi, meediavabadust ja võimu kontrollimehhanisme. Seega lõi algfaas küll euroopastumise institutsionaalse aluse, aga jättis lahendamata probleemid, mis hiljem muutusid stagnatsiooni põhjuseks.

Periood 2014–2021 kinnitab kõige selgemalt selektiivse euroopastumise mustrit. Pärast assotsiatsioonilepingu allkirjastamist jätkus Gruusia formaalne ja osaliselt ka sisuline lähenemine Euroopa Liidule. Majanduslik integratsioon, tehniline kohandamine ja viisavabadus näitasid, et euroopastumine ei olnud pelgalt deklaratiivne vaid viidi läbi ka reforme, mis viisid Gruusiat Euroopa Liidule lähemale. Küll aga oli ka samal ajal näha, et reformide rakendamine jäi ebaühtlaseks just õigusriigi, kohtusüsteemi sõltumatuse, poliitilise pluralismi ja valimisprotsessi usaldusvärsuse valdkonnas. See näitab, et Euroopa Liidu normide ülevõtmine toimus seal, kus see tõi valitsusele kasu, kuid takerdus seal, kus see oleks piiranud valitseva eliidi poliitilist manööverdamisruumi. 2021. aasta poliitiline kriis ja Euroopa Liidu vahendatud kokkuleppega seotud probleemid kinnitasid, et Euroopa Liidu mõju jäi nõrgemaks, kui reformid puudutasid otseselt võimujaotust ja kohtusüsteemi kontrolli.

Aastad 2022–2023 näitasid, et euroopastumise kiirenemine oli suuresti seotud Venemaa täiemahulise sõjaga Ukrainas ja Euroopa Liidu geopoliitilise valmisolekuga avada Idapartnerluse riikidele selgem liikmesusperspektiiv. Gruusia liikmestaotlus ja kandidaatriigi staatuse poole liikumine ei olnud seega ainult sisemise reformitahte tulemus, vaid reaktsioon muutunud rahvusvahelisele olukorrale. Kuigi sel perioodil suurenes Euroopa Liidu surve ja reformiprotsess muutus nähtavamaks, ei kõrvaldanud see varasemat selektiivse kohandamise loogikat. Välisagentide seaduse kriis, piiratud koostöö kodanikuühiskonnaga ning tagasihoidlik joondumine Euroopa Liidu välispoliitikaga näitasid, et Gruusia Unistus oli valmis Euroopa integratsiooni kasutama strateegilise eesmärgina, kuid mitte tingimata muutma oma sisepoliitilist võimukasutust Euroopa Liidu normidele vastavaks.

Kõige tugevamalt kinnitab töö argumenti periood 2024–2025. Sellel ajal muutus varasem vastuolu retoorilise Euroopa Liidu meelsuse ja tegeliku poliitilise praktika vahel selgeks stagneerumiseks ning osaliselt ka deeuroopastumiseks. Välismõju seaduse taasalgatamine ja vastuvõtmine, kodanikuühiskonna tegevusruumi kitsenemine, põhiõigusi piiravad sammud, 2024. aasta valimistega seotud vaidlused ning liitumisläbirääkimiste avamise küsimuse edasilükkamine näitasid, et Gruusia Euroopa Liidu suunaline areng kaotas poliitilise hoo. Samas ei loobunud valitsus Euroopa Liidu liikmesuse eesmärgist retooriliselt. Just selles seisnebki stagnatsiooni keskne paradoks, kus Euroopa Liit jäi ametlikult eesmärgiks, aga selle eesmärgi saavutamiseks vajalikud demokraatlikud ja institutsionaalsed eeldused nõrgenesid.

Seega võib töö empiirilisest analüüsist järeldada, et Gruusia juhtum kinnitab euroopastumise teooria ja ajaloolise institutsionalismi põhieeldust, et välised stiimulid võivad küll suunata riiki formaalsele kohandumisele, kuid sügav ja püsiv euroopastumine sõltub siseriiklikest võimusuhetest, eliidi huvidest, eelnevalt kinnistunud poliitilisest rajast ja institutsionaalsest pärandist. Gruusia puhul ei olnud probleem selles, et Euroopa Liidul puudus mõju, vaid selles, et see mõju oli piiratud ja valikuliselt vahendatud. Kui Euroopa Liidu nõuded sobitusid valitsuse strateegiliste huvidega, toimus edasiminekuks. Kui need nõuded ähvardasid valitseva eliidi kontrolli kohtusüsteemi, poliitilise konkurentsi, meedia või kodanikuühiskonna üle, muutus reformiprotsess aeglaseks, vastuoluliseks või pöördus osaliselt tagasi. Lõplikult võib väita, et Gruusia euroopastumine jäi vaadeldaval perioodil peamiselt instrumentaalseks ja selektiivseks protsessiks ning lõpus oli näha ka aina suuremat stagneerumist. Euroopa

integratsioon toimus valitsuse jaoks olulise välispoliitilise ja sisepoliitilise legitiimsuse allikana, kuid ei kujunenud järjekindlaks normatiivseks ümberkujundamisprojektiks. Töö empiiriline analüüs näitab seega, et Gruusia euroopastumise stagnatsioon ei olnud ootamatu murdepunkt, vaid järk-järgult kujunenud tulemus. Selle aluseks oli pikaajaline pinge Euroopa Liidu nõutud demokraatlike reformide ja Gruusia Unistuse võimu säilitamise loogika vahel.

Kokkuvõtte

Käesoleva magistr töö eesmärk oli selgitada, miks on Gruusia euroopastumise protsess stagneerunud. Töö lähtus probleemist, et Euroopa Liidu tingimuslikkuse loogika järgi võiks kandidaadistaatus tugevdada reformisurvet ning kiirendada Euroopa Liidu normide ja institutsionaalsete praktikate omaksvõttu. Gruusia juhtum näitab aga vastupidist: formaalne Euroopa Liidu poolne suunaline retoorika ja strateegiline eesmärk saada Euroopa Liidu liikmeks on püsinud, kuid sisuline reformipraktika on muutunud üha vastuolulisemaks. Seetõttu oli töö keskne küsimus, miks pole Euroopa Liiduga lõimumine Gruusias viinud püsiva ja sügava normatiivse ning institutsionaalse kohandumiseni.

Töö teoreetiline raamistik ühendas euroopastumise teooria ja ajaloolise institutsionalismi. Euroopastumise teooria võimaldas analüüsida Euroopa Liidu mõju, tingimuslikkust, normide ülekannet ning seda, miks kandidaatriigi formaalne Euroopa-suunaline orientatsioon ei pruugi automaatselt tähendada sisulist euroopastumist. Ajalooline institutsionalism aitas omakorda mõista, kuidas varasemad poliitilised valikud, institutsionaalsed mustrid ja rajasõltuvus kujundavad hilisemaid arenguvõimalusi. Nende kahe lähenemise kooskasutamine näitas, et Gruusia euroopastumist ei saa käsitleda lineaarse protsessina, kus Euroopa Liidu surve toob paratamatult kaasa demokraatliku ja institutsionaalse süvenemise. Pigem on tegemist poliitiliselt vahendatud protsessiga, mille tulemused sõltuvad sellest, kuidas valitsev eliit Euroopa Liidu nõudeid tõlgendab ning kas need nõuded sobituvad tema sisepoliitiliste huvidega. Töö keskne argument oli, et Gruusia euroopastumise stagnatsiooni peamine põhjus ei seisne ainult välises geopoliitilises surves ega Euroopa Liidu tingimuslikkuse nõrkuses, vaid ka ennekõike Gruusia valitseva sisepoliitilise eliidi piiratud valmisolekus viia ellu reforme, mis võiksid ohustada olemasolevaid võimustruktuure. Empiiriline analüüs kinnitas seda argumenti. Gruusia Unistuse valitsemisajal on Euroopa Liiduga lõimumist kasutatud sageli rahvusvahelise legitiimsuse, sisepoliitilise usaldusväarsuse ja strateegilise julgeolekuraamistiku tugevdamiseks. Samal ajal on reforme rakendatud valikuliselt, kus edasi on liigutud valdkondades, kus Euroopa Liidu nõuete täitmine tõi nähtavat kasu ja suhteliselt madalaid poliitilisi kulusid, kuid stagneeruti reformidega, mis oleksid vähendanud valitseva eliidi kontrolli kohtusüsteemi, kodanikuühiskonna, meediaruumi või poliitilise konkurentsi üle.

Esimese alauurimisküsimuse puhul, mis puudutas Gruusia sisepoliitilise eliidi poliitiliste huvide mõju euroopastumisele, näitas töö, et valitsev eliit on käsitlenud euroopastumist instrumentaalselt. Gruusia Unistus ei loobunud 2012. aastal Euroopa Liidu suunalisest kursist, aga kinnitas seda nii valitsusprogrammides kui ka ametlikus retoorikas. See aitas uuel võimul kinnistada oma legitiimsust nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt. Ometi ei tähendanud see, et Euroopa Liidu normid oleksid sisuliselt ja järjekindlalt omaks võetud. Kui reformid puudutasid valdkondi, mille puhul ei tekkinud otsest ohtu valitseva partei võimupositsioonile, oli Euroopa Liidu suunaline kohandamine võimalik. Kui aga reformid eeldasid poliitilise kontrolli jagamist, institutsioonide sõltumatuse suurendamist või kodanikuühiskonna tegevusruumi kaitsmist, muutus euroopastumine valikuliseks või hakkas pidurduma. Seega on Gruusia sisepoliitilise eliidi huvid mõjutanud euroopastumist viisil, mis võimaldas säilitada Euroopa Liidu poolse väliskuvandi, kuid vältida sügavat võimupraktikate ümberkujundamist.

Teise alauurimisküsimuse puhul, mis käsitles euroopastumise tempo muutumist Gruusia Unistuse valitsemisajal, näitas töö nelja eristatavat perioodi. Aastatel 2012–2014 toimus esialgne euroopastumine, mida toetasid Euroopa Liidu pakutud selged stiimulid, assotsiatsioonilepingu väljavaade ja viisavabaduse protsessi edenemine. Sel perioodil oli Euroopa Liidu poole liikuv suunaline kurss Gruusia Unistuse jaoks poliitiliselt kasulik, sest see aitas näidata valitsusvahetust demokraatliku ja läänesuunalise arenguna. Aastatel 2014–2021 jätkus institutsionaalne lähenemine Euroopa Liidule, kuid üha enam ilmnes reformide selektiivne rakendamine. Assotsiatsioonileping ja DCFTA löid tugeva raamistiku, kuid õigusriigi, kohtusüsteemi sõltumatuse, poliitilise pluralismi ja demokraatliku kontrolli valdkonnas püsisid probleemid. Seega ei saa seda perioodi nimetada euroopastumise katkemiseks, küll pigem valikuliseks ja poliitiliselt filtreeritud euroopastumiseks.

Kolmanda alauurimisküsimuse puhul, mis puudutas Venemaa agressiooni mõju Gruusia euroopastumisele, näitas töö, et Venemaa roll on olnud kahetine. Ühelt poolt on Venemaa agressioon ja territoriaalne surve tugevdanud Gruusias arusaama Euroopa Liidust kui julgeoleku, moderniseerumise ja rahvusvahelise toetuse allikast. 2008. aasta sõda, 2014. aasta Krimmi okupeerimine ja 2022. aasta täiemahuline sõda Ukrainas suurendasid Euroopa suuna strateegilist tähtsust. Eriti 2022. aasta sõda lõi murdepunkti, mis muutis Euroopa Liidu

laienemispoliitikat ja võimaldas Gruusial saada kandidaatriigi staatuse. Teiselt poolt on Venemaa mõju piiranud euroopastumist majanduslike sidemete, desinformatsiooni, julgeolekuriskide ja sisepoliitilise hirmupoliitika kaudu. Gruusia valitsus on kasutanud Venemaa ohu argumenti ka ettevaatlikuma ja vähem konfrontatsioonilise välispoliitika põhjendamiseks, mille tulemusel on vähenenud valmisolek täielikult joonduda Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikaga. Seega pole Venemaa agressioon Gruusia euroopastumist üheselt kiirendanud ega peatanud, aga ka loonud vastuolulise konteksti, kus Euroopa Liidu poole liikuv suunaline võimalus on olemas, aga eksisteerib samal ajal ka Venemaa poolse suunalise liikumisega.

Aastatel 2022–2023 toimus euroopastumise ajutine kiirenemine. Venemaa täiemahuline agressioon Ukraina vastu muutis Euroopa Liidu laienuispoliitikat ning avas Gruusiale uue geopolitiilise võimalusakna. Kandidaadistaatuse taotlemine ja hilisem saamine näitasid, et Euroopa integratsioon muutus uuesti poliitiliselt nähtavaks ja intensiivseks protsessiks. Samas kinnitas töö, et see kiirenemine ei olnud eelkõige Gruusia Unistuse sisemise reformitahte järsu tugevnenise tulemus. Pigem tulenes see muutunud rahvusvahelisest olukorrast ja Euroopa Liidu poliitilisest otsusest käsitleda laienuismit senisest rohkem julgeolekupoliitilise instrumendina. Gruusia valitsus reageeris sellele võimalusele, kuid jätkas samal ajal kontrolli reformide tempo ja ulatuse üle. Seetõttu jäi ka 2022.–2023. aasta euroopastumine vastuoluliseks: formaalne edenemine suurenes, kuid sisepoliitiline valmisolek sügavateks reformideks jäi piiratuks.

Aastatel 2024–2025 muutus stagnatsioon kõige ilmsemaks. Välismõju läbipaistvuse seaduse vastuvõtmine, kodanikuühiskonna ja meedia tegevusruumi piiramine, Euroopa Liidu vastase retoorika tugevnenimine ning „Perekondlikud väärtused ja alaealiste kaitse“ seaduspakett osutasid, et tegemist ei olnud enam üksnes reformide aeglustumisega. Need arengud viitasid ka deeuroopastumise elementidele, sest mitmed valitsuse sammud liikusid vastuollu Euroopa Liidu laienuisprotsessi kesksete normatiivsete eeldustega. Stagnatsioon väljendus seega kahes mõõtnes: ühelt poolt peatus või aeglustus Euroopa Liiduga liitumise sisuline protsess, teiselt poolt võeti vastu otsuseid, mis kahjustasid põhiõiguste, kodanikuühiskonna, väljendusvabaduse ja demokraatliku pluralismi kaitset. See kinnitab töö keskset väidet, et

Gruusia Euroopa Liidu suunaline retoorika pole piisav näitaja euroopastumise tegeliku sügavuse hindamiseks.

Kokkuvõttes kinnitab töö keskset argumenti, et Gruusia euroopastumise stagnatsiooni tuleb mõista ennekõike sisepoliitiliselt vahendatud protsessina, mida väline geopoliitiline surve küll mõjutab, kuid ei määra täielikult. Euroopa Liidu tingimuslikkus ja Venemaa agressioon on loonud Gruusia jaoks olulisi stiimuleid Euroopa Liidu poolseks suunal liikumiseks, kuid nende stiimulite mõju on jäänud piiratuks, sest valitsev eliit on olnud valmis euroopastumist toetama eeskätt seni, kuni see ei ohusta tema kontrolli riigi institutsioonide ja poliitilise võimu üle. Gruusia juhtum näitab seega, et kandidaadistaatus ei taga automaatselt sisulist euroopastumist. Kui Euroopa Liidu nõuete täitmine muutub valitseva eliidi jaoks poliitiliselt kulukaks, võib Euroopa Liidu meelne retoorika jääda alles, kuid reformide tegelik sisu nõrgeneb. Gruusia puhul näitab analüüs, et formaalne Euroopa Liidu suunaline orientatsioon võib eksisteerida koos selektiivse reformide rakendamise, institutsionaalse stagnatsiooni ja osalise deeuroopastumisega. Just see teeb Gruusia juhtumi teoreetiliselt oluliseks: see näitab, et Euroopa Liidu mõju tugevus ei sõltu ainult Euroopa Liidu poolt pakutud stiimulitest, vaid ka sellest, kas siseriiklik poliitiline eliit on valmis aktsepteerima Euroopa Liidu normide tegelikke tagajärgi oma võimupositsioonile.

Kasutatud allikad

Akhvlediani, T. (2022). Geopolitical and Security Concerns of the EU's Enlargement to the East: The Case of Ukraine, Moldova and Georgia

Akhvlediani, T. (2022). Geopolitical and security concerns of the EU's enlargement to the east: The case of Ukraine, Moldova and Georgia. *Intereconomics*, 57(4), 225-228.

Başkarada, S.(2014). Qualitative case studies guidelines. *The Qualitative Report*, 19(40), 1-25.

Beach, D., & Pedersen, R. B. (2012). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.

Blackburn, G. & Humairah, L. (2025). Georgia's EU accession is moving 'in a very active way', first deputy prime minister tells Euronews. Euronews. <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/22/georgias-eu-accession-is-moving-in-a-very-active-way-first-deputy-prime-minister-tells-eur>

Borrell, J. (2024). Georgia: Statement by the High Representative Josep Borrell on the latest developments following the Parliamentary elections. Euroopa Välisestenustus. https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-high-representative-josep-borrell-latest-developments-following-parliamentary_en

Börzel, T. A., & Risse, T. (2016). Conceptualizing the domestic impact of Europe (2003). In *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations* (pp. 150-171). Routledge.

Börzel, T., & Risse, T. (2000). When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European integration online papers (EIoP)*, 4(15).

Chochia, A., & Popjanevski, J. (2016). Change of power and its influence on country's Europeanization process. Case study: Georgia. In *Political and legal perspectives of the EU Eastern Partnership policy* (pp. 197-210). Cham: Springer International Publishing.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: political science & politics*, 44(4), 823-830.

Croft, A. (2014). Georgia says Russian pressure will not divert it from EU goal. <https://www.reuters.com/article/markets/oil/georgia-says-russian-pressure-will-not-divert-it-from-eu-goal-idUSL5N0L92PF/>

Davalou, L. & Naughtie, A. (2024). Georgian prime minister suspends EU membership talks until end of 2028. Euronews. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/11/28/georgian-prime-minister-suspends-eu-membership-talks-until-end-of-2028>

Emerson, M., Akhvlediani, T., Cenusă, D., Movchan, V., & Remizov, A. (2023). EU Accession Prospects of Ukraine, Moldova and Georgia. Center for European Policy Studies, CEPS In-Depth Analysis, 5-16.

Erdoğan, S. (2025). From Neighbors to Potential Members: Is the War in Ukraine a Critical Juncture for the European Union's Enlargement Policy?. *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 34(1), 29-39.

EUR-Lex. (2026). Accession criteria (Copenhagen criteria). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

Euroopa Komisjon. (2019). Association Implementation Report on Georgia. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2019_association_implementation_report_georgia.pdf

Euroopa Komisjon. (2021). Association Implementation Report on Georgia. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2021_association_implementation_report_in_georgia.pdf

Euroopa Komisjon. (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union. <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Georgia%20opinion%20and%20Annex.pdf>

Euroopa Komisjon. (2024a). . European Council meeting (19 December 2024) – Conclusions. <https://www.consilium.europa.eu/media/jhlehaj/euco-conclusions-19122024-en.pdf>

Euroopa Komisjon. (2014a). Ettepanek: NÕUKOGU OTSUS, mis käsitleb liidu seisukohta Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Gruusia vahelise partnerlus- ja koostöölepinguga asutatud koostöönõukogus seoses ELi–Gruusia assotsieerimiskava

rakendamist käsitleva soovitusel vastuvõtmisega. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52014PC0360>

Euroopa komisjon. (2023). Georgia 2023 Report. https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_697%20Georgia%20report.pdf

Euroopa komisjon. (2024). Georgia 2024 Report. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/7b6ed47c-ecde-41a2-99ea-41683dc2d1bd_en?filename=Georgia+Report+2024.pdf

Euroopa Komisjon. (2025a). Georgia 2025. Report. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/b3089ad4-26be-4c6a-84cc-b9d680fe0a48_en?filename=georgia-report-2025.pdf

Euroopa Komisjon. (2025b). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2025 Communication on EU enlargement policy. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/eb69a890-40d6-4696-801e-612d51709fdd_en?filename=2025+Communication+on+EU+Enlargement+Policy.pdf

Euroopa Komisjon. (2013a). Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2012 and recommendations for action. https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/EU/110174/imfname_10397795.pdf

Euroopa Komisjon. (2013b). Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule: esimene eduaruanne Gruusia viisavabaduse tegevuskava rakendamise kohta.

Euroopa Komisjon. (2014b). Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2013 and recommendations for action. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014SC0072>

Euroopa Komisjon. (2015). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council implementing the anti-circumvention mechanism providing for the temporary suspension of tariff preferences of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52015PC0155>

Euroopa Liidu Nõukogu. (2013). Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28-29 November 2013. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/139765.pdf

Euroopa Liidu Nõukogu. (2021). Joint press release following the 6th Association council meeting between the European Union and Georgia. <https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2021/03/16/joint-press-release-following-the-6th-association-council-meeting-between-the-european-union-and-georgia/>

Euroopa Liidu Nõukogu. (2022). Nõukogu otsus (EL) 2022/793, Euroopa Liidu nimel võetava seisukoha kohta ühelt poolt Euroopa Liidu, Euroopa Aatomienergiaühenduse ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Gruusia vahelise assotsieerimislepinguga moodustatud assotsieatsiooninõukogus seoses ELi ja Gruusia 2021.–2027. aasta assotsieerimiskava vastuvõtmisega. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0793>

Euroopa välissteenistus. (2020). Georgia: Statement by the Spokesperson on the agreement about electoral system. https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-spokesperson-agreement-about-electoral-system_en

Euroopa välissteenistus. (2023). Georgia: Statement by the Spokesperson on the draft law on “transparency of foreign influence”. https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-spokesperson-draft-law-%E2%80%9Ctransparency-foreign-influence%E2%80%9D_en

Euroopa välissteenistus. (2024). Georgia: Statement by the Spokesperson on the draft law on “Transparency of Foreign Influence”. https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-spokesperson-draft-law-%E2%80%9Ctransparency-foreign-influence%E2%80%9D_en

Euroopa Ülemkogu. (2025). Presidency conclusions on enlargement. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16933-2025-INIT/en/pdf>

Eurostat. (2026). Population on 1 January. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en&category=t_demo.t_demo_pop

Delcour, L. (2018). Meandering Europeanisation. EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership. In EU Policies in the Eastern Neighbourhood (pp. 88-101). Routledge.

Fioretos, O. (2011). Historical institutionalism in international relations. *International organization*, 65(2), 367-399.

Fioretos, O., Tulia, . G., & Sheingate, A. (2014). Historical institutionalism in political science. *Academia*

https://www.academia.edu/73816351/Historical_Institutionalism_in_Political_Science

Freedom House. (2025). Georgia. <https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2025>

Freyburg, T., & Lavenex, S. (2017). Democracy promotion by functional cooperation. In *The Routledge handbook on the European Neighbourhood policy* (pp. 467-480). Routledge.

Gherasim, D. (2020). Shaping the future of the EU: reviving the Europeanisation process. *Ifri*. <https://www.ifri.org/en/external-articles/shaping-future-eu-reviving-europeanisation-process>

Grabbe, H. (2002). European Union conditionality and the *acquis communautaire*. *International political science review*, 23(3), 249-268.

Graziano, P. R. (2013). Europeanization: Concept, theory, and methods. In *The member states of the European Union* (pp. 31-54). Cary NC; Oxford: Published by Oxford University Press for the Business History Conference, 2000-.

Government of Georgia. (2019). Georgia's European Union Integration Roadmap RoadMap2EU. <https://mfa.gov.ge/pfiles/files/Road-Map2EU-ENG.pdf>

Government of Georgia. (2021). Government of Georgia: Program for 2021 – 2024 Towards Building a European State. https://www.gov.ge/files/41_79014_435561_govprogram.PDF

Government of Georgia. (2012). Government Program For Strong, democratic, United Georgia. https://www.gov.ge/files/41_35183_108931_4.pdf

Government of Georgia. (2022). RECOMMENDATION No 1/2022 OF THE EU-GEORGIA ASSOCIATION COUNCIL of dd/mm/2022 on the EU-Georgia Association Agenda. <https://mfa.gov.ge/pfiles/files/2021-2027-EU-Georgia-Association-Agenda-EN.pdf>

Howell, K. (2002). *Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies*.

INTRAC. (2017). Process tracing. <https://www.intrac.org/app/uploads/2017/01/Process-tracing.pdf>

Kakachia, K. (2024). Georgia's Dangerous Geopolitical Gamble with Russia: Implications for the Future. *Russian Analytical Digest*, (322), 2-6.

Kakachia, K. (2014). The Ukraine Crisis: Repercussions on Georgia. *Caucasus Analytical Digest*, (67-68), 6-10.

Kandelaki, S. (2024). From Elections to Elections: Transformation of the Georgian Ruling Political Party “Georgian Dream”. *Georgian Institute of Politics*.

Kobakhidze, I. (2024). Georgian PM: Georgia’s EU membership by 2030 realistic amid commitment to fulfil obligations. *Imedi News*. <https://info.imesi.ge/en/politics/4068/georgian-pm-georgias-eu-membership-by-2030-realistic-amid-commitment-to-fulfil-obligations>

Lavenex, S., & Schimmelfennig, F. (2013). EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. In *EU External Governance* (pp. 1-22). Routledge.

Litra, L., & Chkhikvadze, I. (2016). EU Membership Perspective for Georgia, Moldova, and Ukraine: Impossible, Forgotten or Hidden?. *Institute of World Policy*.

Mecacci, M. (2025). Addressing Georgia’s slide away from European integration. *Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/addressing-georgias-slide-away-from-european-integration/>

Michael, C. (2021). Statement by President Charles Michel on developments in Georgia. *Euroopa Ülemkogu*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/19/statement-by-president-charles-michel-on-developments-in-georgia/>

Mohn, E. (2025). Europeanisation (or Europeanization). *EBSCO*. <https://www.ebsco.com/research-starters/history/europeanisation-or-europeanization>

Mohn, E., (2024). Historical institutionalism. *EBSCO*. <https://www.ebsco.com/research-starters/social-sciences-and-humanities/historical-institutionalism>

OSCE. (2024). International election observation mission. Georgia – Parliamentary Elections, 26 October 2024. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. <https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/3/0/579346.pdf>

Reuters. (2021). EU brokers deal to end political crisis in Georgia. <https://www.reuters.com/world/europe/eus-michel-says-he-has-brokered-deal-end-crisis-georgia-2021-04-19/>

- Rommens, T. (2017). The Eastern partnership in Georgia: Europeanizing civil society?. *Communist and Post-Communist Studies*, 50(2), 113-123.
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2019). The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European public policy*, 27(6), 814-833.
- Schwarz, O. (2025). Russia's War Against Ukraine: A Geopolitical Turning Point for EU Enlargement?. *European Journal of Risk Regulation*, 1-18.
- ScienceDirect. (2025). Path-Dependence. <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/path-dependence>
- Schimmelfennig, F., & 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.
- Sikharulidze, V. (2025). Russian Influence Operations in Georgia: A Threat to Democracy and Regional Stability. *Foreign policy research institute*. <https://www.fpri.org/article/2025/03/russian-influence-operations-in-georgia-a-threat-to-democracy-and-regional-stability/>
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*, 118-138.
- The New Union Post. (2025). How far are candidate countries along the path of EU accession negotiations?. <https://newunionpost.eu/2025/08/12/eu-accession-negotiations-all-chapters/>
- Tostes, A. P., & Renne, Y. (2023). Moldova and Ukraine's EU path for membership: a new strategy for Europeanization or integration?. *BUILDING TOMORROW'S EUROPE*, 23, 250.
- Tsuladze, L., Abzianidze, N., Amashukeli, M., & Javakhishvili, L. (2024). De-Europeanization as discursive disengagement: has Georgia "got lost" on its way to European integration?. *Journal of European integration*, 46(3), 297-319.
- Ugwu, C. N., & Eze, V. H. (2023). Qualitative research. *IDOSR Journal of Computer and Applied Sciences*, 8(1), 20-35.
- Von der Leyen, U. (2023). Statement by President von der Leyen on the 2023 Enlargement Package and the new Growth Plan for the Western Balkans. *Euroopa Komisjon*.

https://enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-2023-enlargement-package-and-new-growth-plan-western-balkans-2023-11-08_en

Yin, R. K. (2018). Getting started: How to know whether and when to use the case study as a research method. L. Fargotstein (toim). Case study research and applications : design and methods. (lk 31-56). Los Angeles: SAGE Publications, Inc

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Markus Heinsoo, (isikukood: 50112160233), annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose GRUUSIA EUROOPASTUMISE PROTSESSI STAGNATSIOON, mille juhendaja on Piret Ehin,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Markus Heinsoo

18.05.2026