

Pajor Angelika

## Montenegró integrációérettségének politikai dimenziója

*Szakmailag ellenőrizte: Kemenszky Ágnes PhD  
Budapesti Corvinus Egyetem Egyetemi Adjunktus  
Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet  
Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék*

*Az európai bővítéspolitikai egyik következő lehetséges állomása, Montenegró 2008-ban vált független állammá és a kezdetektől mélyen elkötelezett az európai integráció irányába; azonban az ország politikai és gazdasági fejlettsége máig nem tette lehetővé a csatlakozást. Tanulmányomban Palánkai Tibor és Endrődi-Kovács Viktória módszertana segítségével azzal a kérdéssel foglalkoztam, hogy a nyugat-balkáni országnak mely kritériumokat kell teljesítenie, hogy politikai szempontból integrációérett legyen, illetve, hogy milyen tényezők hátráltatják azt, hogy Montenegró érett demokrácia legyen.*

### Bevezetés

Montenegró Európa egyik legfiatalabb és legkisebb állama: az ország 2006-ban nyerte el függetlenségét és alig 600 ezren lakják, továbbá nagyon magas az etnikai és vallási megosztottság az országban: a 2011-es népszámlálás adatai szerint a lakosság mindössze 45%-a vallja magát montenegróinak, míg 28,7%-a szerbnek, 8,7% bosnyáknak; továbbá jelentős kisebbség még az albán, a muszlim, a román és a horvát népcsoport. A társadalom többsége (72,1%-a) ortodoxnak vallja magát; mellettük a muszlimok száma jelentős (19,1%), de jelen van egy számottevő katolikus kisebbség is [CIA The World Fact Book, é.n.]. Montenegró a Balkán-félszigeten terül el, azon belül a nyugat-balkáni régióhoz tartozik, amely egy, az Európai Unió által megalkotott földrajzi-geopolitikai fogalom, melybe beletartozik Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Montenegró és Szerbia. Az EU Nyugat-Balkán néven foglalja össze a Balkán-félszigeten fekvő, az európai integráció felé törekvő államokat [Szabó, 2016]. Montenegró 2008-ban – alig két évvel azt követően, hogy elnyerte függetlenségét – kérelmezte felvételét az Unióba; ám ahhoz, hogy csatlakozhasson, meg kell felelnie az EU által megszabott csatlakozási kritériumoknak, illetve a stabilizációs és társulási folyamatban megállapított feltételeknek [Európai Tanács, é.n.]. Ezek azonban nehezen mérhetőek, nem jól strukturáltak és nem adnak teljeskörű képet arról, hogy egy állam mennyire felkészült az Európai Unióhoz való csatlakozásra [Endrődi-Kovács, 2013].

Tanulmányom célja, hogy a Palánkai Tibor által megalkotott, a kelet-közép-európai államokra alkalmazott integrációérettséget vizsgáló módszertant alapul véve megvizsgáljam, hogy Montenegró kész-e csatlakozni az európai integrációhoz [Endrődi-Kovács, 2013]. Palánkai a következőképpen definiálja az integrációérettséget: „Az integrációérettség az adott integrációs formából származó előnyök maximális kihasználásának képessége a költségek és a hátrányok minimalizálása mellett. Az integrációérettséget a költségek és hasznok mérlegével lehet mérni. Egy ország akkor integrációérett, ha a tagság pozitív végösszegű játék, vagyis egészében előnyös számára.” [Palánkai, idézi Endrődi-Kovács, 2013: 13].

Mindenekelőtt azt fogom kutatni, hogy Palánkai módszertana alapján Montenegró integrációérett-e; mennyire jellemezhető érett demokráciaként; elég érett-e ahhoz, hogy csatlakozzon az európai integrációhoz; továbbá, hogy a politikai dimenzió belül mely területeken kell még fejlődni (feltéve, ha szükséges) az országnak ahhoz, hogy a politikai kritériumrendszer elemeinek megfeleljen.

Bár Montenegró hosszú történelmi múlttal rendelkezik,<sup>7</sup> függetlenségét csak 2006-ban nyerte el; hipotézisem, hogy *míg a plurális demokrácia, a jogállamiság és a kisebbségi jogok védelmének kiépítésére sor kerülhet pár év leforgása alatt, a demokratikus értékek megszilárdítása sokkal több időt vesz igénybe, és egyetlen állam – így Montenegró sem – lehet tökéletesen integrációérett mindaddig, míg ez a folyamat le nem zajlik.*

## 1. Montenegró történeti fejlődése

### 1.1 Az ország történelme 1945-től a délszláv háborúig

A második világháborúban (1939–1945) olasz és német megszállás alá kerülő balkáni régiót Tito partizánjai szabadították fel [Pap, Kitanics, 2013]. Még a háború lezárásának évében kikiáltották a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot, melynek élén 1946-tól Tito állt [Borsányi, 2003]. A szövetségi köztársaság tagállamai közé tartozott a mai Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Koszovó, Macedónia, Montenegró, Szerbia és Szlovénia; összességében Jugoszlávia etnikai, nyelvi és vallási szempontból is rendkívül megosztott volt. A Tito által választott sajátos útból adódóan az ország jóval nagyobb külpolitikai mozgástérrel operált, mint a szocialista blokk államai, a jó nyugati kapcsolatoknak köszönhetően pedig Jugoszlávia humán és fizikai infrastruktúrája jóval színvonalasabb volt, mint a kelet–közép-európai országoké [Szűcs R., 2006]. 1974-ben az ország új alkotmányt kapott, amely konföderatív jelleggel<sup>8</sup> ruházta fel azt: a cél egyértelműen Jugoszlávia szétesésének megakadályozása volt [Szávai, 2008]. A nacionalista törekvések azonban ennek ellenére is egyre hangosabbá váltak [Pap, Kitanics, 2013]. 1991 és 1992 között a balkáni országok népszavazást írtak ki a Jugoszláviától való elszakadásról és sorban döntöttek a függetlenség mellett. 1992 márciusában Montenegróban is sor került a referendumra, de az állam továbbra is a szövetségi köztársaság része kívánt maradni [Szávai, 2008]. „1992. április 27-én kikiáltották a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot, amely a JSZSZK jogutódjaként viselkedett, s vitatta is az egyes utóállamok jogutódlását” [Szávai, 2008].

A harmadik államalakulatban Montenegró politikailag Szerbiával egyenjogú volt, de jellemzően igazodott a belgrádi akarathoz. Az 1990-es években a Szocialisták Demokratikus Pártja (DPS) volt Montenegró legjelentősebb pártja: a DPS delegálta Montenegró köztársasági elnökét Momir Bulatović, és miniszterelnökét Milo Đukanović személyében. 1997-ben gyökeres politikai irányváltásra került sor: Đukanović elkezdett egy határozottabb politikai fellépést folytatni; nyitott Nyugat-Európa felé és jóval agilisabban képviselte Montenegró gazdasági érdekeit Szerbiával szemben, szakítva a nagyszerb ideával. Ezzel

---

<sup>7</sup> Bár Montenegró nagyon fiatal ország, rendelkezik az államiség hagyományával. A terület hegyekkel tagolt mivolta miatt az Oszmán Birodalom nem volt képes közigazgatásilag integrálni azt, ami remek lehetőség volt az önálló államiség kiépítésére – függetlenül attól, hogy *de iure* sosem ismerték el a területet szuverén államként. A cetinjei püspök (*vladika*) vezetésével jött létre egy többé-kevésbé független államalakulat, amely a 19. század során folyamatosan terjeszkedett. Montenegró az első világháború után a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság részévé vált. [Bottlik, 2007, p. 3.]

<sup>8</sup> Kiszélesítette a tagállamok jogkörét, gazdaságirányítási és költségvetési jogkörrel ruházva fel őket. [Szávai, 2008]

azonban nemcsak Miloševićsel,<sup>9</sup> hanem Bulatovićsal is szembekerült. A hatalmi harcból végül Đukanović jött ki győztesen [Pap, Kitanics, 2013]. Az 1998-as választásokon a Đukanović vezette Jobb élet koalíció győzött, mely a föderációs keretek megtartását és a belgrádi nyomás csökkentését tűzte ki célul; és számos, a függetlenedés irányába mutató lépést indítványozott.<sup>10</sup> A két állam között folyamatosan nőtt a feszültség, a montenegrói vezetés pedig népszavazást hirdetett meg a Szerbiától való függetlenedésről, azonban ezt az USA és az EU nyomására végül levette a napirendről. Ehelyett 2002 márciusában aláírták a Jugoszlávia alkotmányos reformjáról szóló megállapodást, ezzel pedig megszületett az új államszövetség, ezúttal Szerbia és Montenegró néven. A megállapodásban rögzítették, hogy „a tagállamok három év elteltével eljárást indíthatnak az állami státusz megváltoztatására, illetve Szerbia és Montenegró államközösségből való kiválásra” [Pap, Kitanics, 2013].

2006. május 1-jén végül megtartották a régóta áhított referendumot, amelyen 55%-kal győztek a függetlenségpártiak. Đukanović a kampány során nem a nemzeti identitásra helyezte a hangsúlyt, hanem a lehetőségekre, amelyek megnyílnának az ország előtt a függetlenedés hatására; ezzel pedig sikerült elérnie, hogy a montenegrói albánok, bosnyákok és muszlimok is támogassák az elképzeléseit [Pap, Kitanics, 2013].

### *1.2 A rendszerváltás öröksége a Nyugat-Balkánon*

Kelet–Közép-Európa nemzetállamait, azok politikai berendezkedését még ma is nagyban meghatározzák a 20. században végbement rendszerváltások, ez a hagyaték a Nyugat-Balkánra is jelentős befolyással bír: ez a demokratizálódási folyamat az ún. posztjugoszláv fejlődési út [Vincze, 2014].

A nyugat-balkáni államokban az alkotmányosság, a demokrácia és a jogállamiság történelmi hagyományai meglehetősen gyengék. A rendszerváltás folyamatát meghatározta az Európától való történelmi távolság,<sup>11</sup> az európai demokráciaeszmé, továbbá a szocializmussal szembeni aktív ellenállás hiánya. A Nyugat-Balkánon a rendszerváltást fegyveres harcok kísérték, ami kihatott a demokratikus intézményépítés folyamatára is; az erősen centralizált államokban a szívességek és a személyes kapcsolatok rendszere biztosította az állam működését. A gyenge pártokkal és erős prezidenciális tradíciókkal rendelkező államokban az elitváltás is nehézkesen zajlott le. A demokratizálódást nehezítette továbbá, hogy a térség országai csak a posztbipoláris érában vívták ki a függetlenségüket, valamint az a tény is, hogy a régió etnikailag rendkívül heterogén (ez ugyanis megkönnyíti az etnikai alapú konfliktusok létrejöttét), illetve gazdaságilag elmaradott (amely viszont társadalmi polarizációt eredményez); mindez pedig egyes nyugat-balkáni országokban (köztük Montenegróban is) elősegíti a törzsi és klánrendszerek fennmaradását. Ezen felül a rendszerváltás párhuzamosan zajlott a háború utáni újjáépítéssel és az államépítéssel; ezek a tényezők pedig hátráltatták a demokratizálódást és segítették az etnikai nacionalizmus elterjedését a térségben [Vincze, 2014]. Összességében elmondhatjuk, hogy Montenegró súlyos történelmi terhekkal és hátráltató tényezőkkel vágott neki a demokratizálódás folyamatának, amely elengedhetetlen

<sup>9</sup> Slobodan Milošević haláláig a Szerbiai Szocialista Párt elnöke volt, 2000-ig pedig a jugoszláv államfői pozíciót töltötte be.

<sup>10</sup> Sor került új vízum és vámtörvény alkotására, Montenegró megnyitotta határait Horvátország és Albánia felé, saját, önálló külügyminisztériumot állított fel, továbbá megkezdte monetáris függetlenedését Belgrádtól. [Pap, Kitanics, 2013]

<sup>11</sup> A két legfontosabb történelmi tényező, amely megalapozta ezt a távolságot, az újjítástól – s így a francia forradalom eszméitől is – mereven elzárkózó ortodox vallás, továbbá a rigómezei csata (1389) elvesztését követő, az egész (mai értelemben vett) nyugat-balkáni régiót érintő 500 éves török uralom. [Szücs R., 2006]

feltétele az európai uniós csatlakozásnak; hiszen nemcsak az integrációérettség kritériuma, hanem a csatlakozási feltételek része is.

### *1.3 A független Montenegró története*

A szuverén Montenegró valóban élt a függetlenség adta lehetőségekkel: már 2006-ban csatlakozott az ENSZ-hez és az EBESZ-hez, 2007-ben tagja lett a Világbanknak, a Nemzetközi Valutaalapnak és az Európa Tanácsnak, majd 2017-ben a NATO-nak is [Pap, Kitanics, 2013]. A montenegrói vezetés számára prioritás volt a közeledés az európai integráció felé, ezért 2008-ban az ország benyújtotta csatlakozási kérelmét az Unióhoz. Az Európai Bizottság ezt kedvezően bírálta el, így a Montenegró 2010-ben tagjelölt státuszt kapott. 2011-ben elindult a csatlakozási folyamat és 2012-ben megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. A tárgyalások alapját képző fejezetek közül mind a 33-at megnyitották, ebből hármat ideiglenesen lezártak [Európai Bizottság, é.n.].

Mindeközben Đukanović végig Montenegró első számú politikai vezetője volt, 2018 óta a köztársasági elnöki posztot tölti be. A közelmúltban azonban váratlan belpolitikai fordulat zajlott le Montenegróban: 2020-ban, közel 30 év után nem a DPS nyerte meg a választásokat, hanem a koalícióra lépett Béke a mi nemzetünk, Feketén fehéren és Montenegró jövőéért [Kajosevic, 2020]. A miniszterelnöki pozíciót jelenleg Zdravko Krivokapić tölti be [Prime Minister of Montenegro, é.n.].

## **2. A Nyugat-Balkán kapcsolata az Európai Unióval**

A hidegháborút követően az európai integráció számára prioritássá vált a demokráciatámogatás; sőt a demokratikus értékek olyan fontossá váltak az Unió számára, hogy kapcsolatai minden szintjén elvárta partnereitől azok betartását: a demokrácia-támogatás kulcskérdéssé vált az EU számára [Vincze, 2014]. A délszláv válság idején az Unió igyekezett diplomáciai úton rendezni a konfliktust a felek között és büntetőintézkedésekkel szankcionálni a konfliktusért leginkább felelőssé tehető államokat, azonban nem tudta elérni a kívánt hatást: kénytelen volt szembesülnie a ténnyel, hogy a régió stabilizációja neki is az alapvető érdeke [Kemenczky, 2008].

### *2.1 A Royaumont-folyamat*

A Royaumont-folyamatot 1995-ben indította az EU más államokkal és nemzetközi szervezetekkel. A kezdeményezés célja a régió stabilizációja és a jószomszédi viszony kialakítása volt, de a legfontosabb a hosszú távú béke fenntartásának elősegítése volt, ennek érdekében a civil társadalom és a demokrácia fejlődésének támogatására, a párbeszéd elősegítésére, továbbá a régió országai közti együttműködés előmozdítására helyezték a hangsúlyt [Ehrhart, 1998]. Összességében a francia kezdeményezés inkább szolgált fórumként, mint egy kidolgozott, a Nyugat-Balkánra vonatkozó stratégiaként [Kemenczky, 2008].

## 2.2 Regionális Megközelítés

Az 1990-es évek második felében a Nyugat-Balkán a segélyezendő területek közé tartozott, az Európai Unió különböző kereskedelmi kedvezményekkel, illetve pénzügyi támogatással ösztönözte a régiót a stabilizációra [Vincze, 2014]. 1996-ban hívták életre a Regionális Megközelítést, amely az első tisztán uniós kezdeményezés volt és azzal a céllal jött létre, hogy átfogó stratégiát nyújtson: pénzügyi támogatást, illetve kereskedelmi szerződéseket ígért a Nyugat-Balkánnak, cserébe olyan politikai feltételeket várt el, mint a demokratikus alapelvek és a béke megszilárdítása, vagy a kisebbségi jogok védelme [Kemenczky, 2008].

## 2.3 A Délkelet-európai Stabilitási Paktum

A koszovói és a délszláv háború idején az EU által alkalmazott *soft power*<sup>12</sup> eszközök kudarca ráébresztette az Uniót arra, hogy „a gazdasági segélyezésen túl a demokrácia-ösztönzésre is kiterjedő, szélesebb körű együttműködési kereteket kell teremteni a térség országai számára” [Kemenczky, 2008]. Ennek a tapasztalatnak a birtokában született meg 1999-ben a Délkelet-európai Stabilitási Paktum, melynek legfontosabb üzenete az egyértelmű nyitás volt a régió integrációjának irányába – abban az esetben, ha a Nyugat-Balkán képes teljesíteni az amszterdami szerződésben és a koppenhágai kritériumokban foglaltakat [Kemenczky, 2008]. 2005-ben felkértek egy felülvizsgáló bizottságot, hogy tegyen ajánlásokat a Paktum munkájával kapcsolatban; a bizottság legfontosabb kritikája az volt, hogy a kívülről érkező támogatások helyett a regionális együttműködésre és a térség önálló felelősségvállalására kell koncentrálni a jövőben [Szekrényes, 2012].

## 2.4 A stabilizációs és társulási folyamat és a stabilizációs és társulási megállapodás

1999 májusában a Regionális Megközelítést felváltotta a stabilizációs és társulási folyamat (SAP), mely meghatározta az együttműködés újabb területeit, mint a folyamatos politikai párbeszéd, vagy a partnerség a bel- és igazságügyek területén, azonban legfontosabb pontja a stabilizációs és együttműködési megállapodás lehetősége volt [Kemenczky, 2008].

---

<sup>12</sup> „A puha hatalom azon képesség, hogy kényszer vagy kifizetések helyett inkább a vonzódás kialakításával érjük el céljainkat. Amikor rábírsz másokat arra, hogy azt akarják, amit magad is akarsz, nem kell annyit költened jutalmakra és büntetésekre annak érdekében, hogy mások irányodba elmozduljanak. A kemény hatalom egy ország katonai és gazdasági erejéből fakadó kényszerítő ereje. A puha hatalom egy ország kultúrája, politikai eszméi és stratégiáiból fakadó vonzó mivolta.” [Nye, 2004] Az 1990-es évek végén a koszovói válság kezelése során derült ki, hogy az Unió *soft power* jóval kevésbé hatékony, mint a NATO által gyakorolt *hard power*. [Kemenczky, 2008]

## 2.5 A legfontosabb csúcstalálkozók és fordulópontok

2000-ben Lisszabonban és Feirában került sor az első csúcstalálkozókra, ahol nemcsak a Nyugat-Balkán stabilizálásának kérdésével foglalkoztak, de az Európai Unió meg is erősítette a térség iránti elkötelezettségét. Az EU egyértelműen leszögezte, hogy minden érintett nyugat-balkáni államra potenciális tagjelöltként<sup>13</sup> tekint, továbbá kifejezte támogatását a regionális együttműködés és az országok demokratikus fejlődésének irányába [Európai Tanács, 2000]. Szintén ebben az időszakban lezajlott néhány fontos és integrációs szempontból kifejezetten kedvező belpolitikai folyamat a Nyugat-Balkánon: Horvátországban Tuđman elnök halálát, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban pedig Milošević bukását követően olyan vezetők vették át az irányítást, akik elfogadhatóbbak voltak Brüsszel számára és elkötelezettek az európai integráció irányába [Kemenczky, 2008].

A 2003-ban Szalonikiben lezajlott EU–Nyugat-Balkán Csúcstalálkozó új lendületet adott a Nyugat-Balkán európai integrációjának, ha nem is strukturálta át azt egészében. A hármas célrendszer (stabilizáció, regionális együttműködés és az európai integráció ideája) érvényesülését szolgáló stratégia olyan további elemekkel egészült ki, mint a parlamentári konzultáció, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc, illetve olyan további intézményépítő mechanizmusokkal, melyeket már a kelet–közép-európai tagjelölt országok integrációja során is alkalmaztak<sup>14</sup> [Kemenczky, 2008]. Ezen a találkozón születtek meg a társulási és stabilizációs megállapodások, illetve a CARDS [Szűcs R., 2006]. 2006-ban Brüsszelben került sor egy újabb csúcstalálkozóra, ahol „az Európai Tanács megerősítette, hogy a Nyugat-Balkán jövője az Európai Unión belül van” [Európai Tanács, 2006].

2014-ben Jean Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke az Unió bővítése helyett az integráció mélyítését helyezte fókuszba. Hangsúlyozta, hogy a nyugat-balkáni országoknak európai perspektívára van szükségük, azonban azt is hozzátette, hogy a bővítésre legkorábban 2025-ben kerülhet sor, a korábban emlegetett 2020 helyett [EUbusiness, 2014]. Ugyanebben az évben elindították az úgy nevezett berlini folyamatot, melyet azon uniós tagállamok kezdeményeztek, melyek felismerték a régió gazdasági jellegű nehézségeit. A berlini folyamat célja, hogy segítsen a régióknak a gazdasági kihívásokkal való megküzdésben, ezt pedig évente megrendezett találkozókkal segíti [Braun, 2016].

2015-ben azonban újabb fordulat következett be a nemzetközi porondon: a migrációs válság során reflektorfénybe került Görögország is, ami jelentős hatást gyakorolt a Nyugat-Balkánra. A Balkán országai tranzitállamokká váltak, ami kedvezőtlenül hatott a korábbi stabilizációs folyamatokra, és a térség a korábbiaknál is kiszolgáltatottabbá vált; azonban ez az érzékeny nemzetközi helyzet esélyt adott a régióknak bekapcsolódni az EU kül- és biztonságpolitikai együttműködési folyamatába.

2018-ban az Európai Bizottság elfogadott egy Nyugat-Balkánra vonatkozó stratégiát,<sup>15</sup> mely hat olyan uniós kezdeményezést foglalt magában, mint a jogállamiság megerősítése, a társadalmi–gazdasági fejlődés támogatása, a digitális menetrend kialakítása, a biztonsági szerepvállalás megerősítése, a közlekedési és energetikai összekapcsoltság növelése és a regionális együttműködés támogatása [Európai Bizottság, 2018].

2018-ban Szófiában került sor az EU–Nyugat-Balkán Csúcstalálkozóra, melynek végén elfogadták a Szófiái Nyilatkozatot. Ebben – a regionalizmus és a stabilizáció mellett –

---

<sup>13</sup> A potenciális tagjelölt státuszt a feirai csúcstalálkozón hozták létre, ezzel meghosszabbítva a csatlakozás menetét.

<sup>14</sup> Ilyen az úgy nevezett *twinning*, vagy magyarul testvérkapcsolati program, mely elősegíti, hogy a programban részt vevő személyek jobban megértsék az EU céljait, kialakuljon, illetve erősödjön az európai identitásuk és közelebb kerüljenek az Unióhoz. [Twinning.org, 2008]

<sup>15</sup> A dokumentum a „Hiteles bővítési perspektíva a Nyugat-Balkánra vonatkozóan és fokozott uniós szerepvállalás a Nyugat-Balkánnal” címet viseli.

különösen nagy hangsúlyt kapott a korrupció, a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem, de szó esett a közös biztonságpolitika elmélyítéséről is, sőt Horvátország jelezte szándékát, miszerint szívesen helyet biztosít 2020-as soros elnöksége idején a következő találkozóknak [EU Leader's Agenda, 2018].

## *2.6 A régió fejlődését szolgáló pénzügyi támogatások*

Az Unió legnagyobb hatást kiváltó eszköze egyértelműen a különböző gazdasági segélyek, melyek a leginkább előre tudták lendíteni a térség stabilizációját [Vincze, 2014].

Az első pénzügyi eszköz, melyet az EU életre hívott a balkáni államok megsegítésére, a Regionális Megközelítéshez tartozó OBNOVA volt, amely megnevezte azokat a feltételeket, melyeket a balkáni államoknak teljesíteniük kellett a támogatás elnyeréséhez. Az általánosabb kritériumok mellett – mint a demokratikus alapelvek, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása – megjelentek speciális feltételek is, azonban ezeket az alap nem nevesíti. Az OBNOVA-t számos kritika érte: egyrészt azért, mert nem tudott arányos „jutalmat” felmutatni azoknak a térségbeli országoknak, amelyek teljesítették a feltételeket, másrészt azért, mert több balkáni állam is inkább visszalépésként élte meg az uniós kezdeményezéseket egy újabb Jugoszlávia felé, semmint előrelépésnek az Unió irányába. 1997-ben a Tanács egyértelműen leszögezte, hogy bár minden államra ugyanazok a feltételek vonatkoznak, az Unió az egyéni teljesítmények szerint differenciálni fog [Kemenczky, 2008].

A korábban már említett, a SAP-hoz tartozó CARDS pénzügyi eszköz egyesítette a korábbi OBNOVA-t és PHARE-t, és a 2000–2006-os időszakban összesen 4,65 milliárd eurót biztosított a nyugat-balkáni régió számára. A CARDS is tartalmazott bizonyos politikai kritériumokat, mint például a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartása vagy a kisebbségi jogok védelme; azonban elődeitől eltérően nem jutalmazott a feltételek teljesítésekor, hanem szankcionált a hiányuk esetén. Természetesen itt is fellelhetőek pozitív eszközök: a balkáni országok támogatásban részesülhettek a független média elősegítéséért, a szervezett bűnözés elleni küzdelemért, vagy a civil társadalom megszilárdításáért tett erőfeszítéseikért cserébe [Kemenczky, 2008].

2006-ban átstrukturálták a korábbi pénzügyi támogatásokat, ezzel létrejött az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA), mely olyan pénzügyi eszközöket vont össze, mint a CARDS, a PHARE, a SAPARD és az ISPA. Az IPA keretein belül olyan összegekre pályázhattak az érintett országok, amelyeket később tranzícióra és intézményépítésre, regionális és határokon átnyúló együttműködésre, regionális fejlesztésre, emberi erőforrás- és vidékfejlesztésre tudtak<sup>16</sup> fordítani [Kemenczky, 2008].

<sup>16</sup> A potenciális tagjelöltek az első kettő területre tudtak pályázni, míg a tagjelöltek mind az ötre. [Kemenczky, 2008]

### **3. Montenegró csatlakozása az Európai Unióhoz: az integrációérettség politikai dimenziójának vizsgálata**

#### *3.1 Integrációérettség: a politikai dimenzió szempontjai*

A tagsági kritériumok azt a minimálisan teljesítendő feltételrendszert fogalmazták meg, amely elengedhetetlen a csatlakozáshoz. Az integrációérettség ennél jóval összetettebb jelentéstartalommal rendelkezik: azt vizsgálja, hogy a csatlakozni kívánó állam képes-e teljesértékű államként támogatni az adott szervezetet céljai elérésében [Endrődi-Kovács, 2013]. Az Unió esetén a koppenhágai kritériumok rögzítik a csatlakozáshoz elengedhetetlen alapfeltételeket, azonban nem térnek ki arra, hogy egy állam csatlakozásának milyen következményei vannak, míg az integrációérettség éppen ezzel – tehát az eredményes integrálódással – foglalkozik [Endrődi-Kovács, 2013].

A Palánkai Tibor által kidolgozott és Endrődi-Kovács Viktória [2013] által továbbfejlesztett módszertan értelmében a következő négy feltétel teljesülése szükséges a politikai integrációérettséghez: a demokrácia általános érvényesülése, a demokratikus elveknek való megfelelés, a demokratikus intézmények stabilitása, továbbá a működő demokratikus intézmények. Palánkai szerint ennek érdekében fontos megvizsgálni a parlament és a végrehajtó hatalom szerkezetét és működését; ide tartozik a plurális demokrácia megvalósulása, a piacgazdaság, a szabad választások, a belpolitikai stabilitás, a jogbiztonság, a jogharmonizáció, a közbiztonság és a hatékony közigazgatás. Elengedhetetlen az igazságszolgáltatás szerkezetének és működésének vizsgálata: a bíróságok függetlenségének, a civil és kisebbségi érdekérvényesítésnek megvizsgálása. További meghatározó tényezők a politikai, polgári, gazdasági, kulturális, szociális és kisebbségi jogok, illetve a kisebbségvédelem [Endrődi-Kovács, 2013].

A következő fejezetben azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy Montenegró mennyire felel meg a politikai integrációérettség kritériumainak; ehhez az Európai Unió 2020-as jelentésére, a Freedom House szabadságmutatójára, a Transparency International korrupciós indexére és a Bertelsmann Stiftung transzformációs indexére fogok támaszkodni. Az uniós jelentések az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) monitoring-tevékenységének eredményeit rögzítik. A monitoring-tevékenységet az EBESZ olyan szervei végzik, mint a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (ODIHR), a Nemzeti Kisebbségi Főbiztosi Hivatal, az EBESZ Médiaképviselője és a Parlamenti Közgyűlés [Vincze, 2014]. A Freedom House egy független nemzetközi emberi jogi NGO, mely jelentéseket, felméréseket, kutatásokat készít, ezekben a demokrácia állapotát, valamint a politikai és állampolgári szabadságjogok érvényesülését vizsgálja világszerte [Freedom House, é.n.]. Az évente kiadott Freedom in the World egy globális jelentés, melyben a szervezet nullától négyig terjedő skálán osztályozza az országokat a következő területeken: választások, politikai pluralizmus és részvétel, a kormány működése, szólás- és vallásszabadság, az egyesülés joga, jogállamiság, illetve személyes autonómia és egyéni jogok. A politikai jogok területén (első három fejezet) 40 pontot szerezhetnek az államok, míg a polgári szabadságjogok területén (következő négy fejezet) további 60 pontot; ez alapján osztályozzák az államokat, melyeket három kategóriába sorolnak a jelentések („szabad”, „részben szabad” és „nem szabad”) [Freedom House, 2021]. A Transparency International globális felmérése a korrupció jelenlétét vizsgálja 180 országban. A civil szervezet száz pontos skálán értékeli az államokat, ez az ún. CPI (*Corruption Perceptions Index*) [Transparency International, 2020]. A Bertelsmann Transformation Index a Bertelsmann Stiftung által kidolgozott mérőszám, mely azt mutatja meg, hogy hogyan értékelhető az egyes államok átalakulása a demokrácia és a piacgazdaság irányába. Az index a kérdést három skálán vizsgálja: politikai átalakulás,

gazdasági átalakulás és a kormányzás indexe; majd az eredmények alapján rangsorolja is a tranzíciós államokat [Bertelsmann Transformation Index, é.n.].

### 3.2 Montenegro vizsgálata a Palánkai-féle kritériumrendszer alapján

#### 3.2.1 A parlament és a végrehajtó hatalom szerkezetének és működésének vizsgálata

A Freedom House [2020] jelentése<sup>17</sup> Montegrót a „részben szabad” kategóriába sorolta. A 2018-as elnökválasztással kapcsolatban – amelyet Đukanović 53,9%-kal nyert meg a független Bojanićsal szemben – a szervezet megállapította, hogy a voksolás szabályszerűen folyt le, azonban Đukanović jelentős intézményi előnyöket élvezett, továbbá elzárkózott a kihívóival folytatott nyilvános vitától. Szintén a 2018-as választáson letartóztattak 20 embert puccskíséret gyanújával, továbbá az egyik helyi civil szervezet azzal vádolta meg a kormányt, hogy adókedvezményt biztosított szavazatokért cserébe [Freedom House, 2020]. A 2020. augusztusi parlamenti választásokat, amelyek az EBESZ megítélése szerint hatékonyan és transzparensszen zajlottak le [Európai Bizottság, 2020]. A választást megelőzően a montenegrói politikai életet a párbeszéd hiánya, a polarizáció és a széttagoaltság jellemezte; különösen a nemzeti identitás és az egyház politikai szerepvállalásának kérdése mentén. Bár a kampány során gyakoriak voltak az összetűzések, a választás szabályszerűen és konfliktusmentesen folyt le. A választási eredmények – az ellenzéki koalíció 41 mandátumot szerzett a 81 fős parlamentben, ezzel 30 év után a DPS-t legyőzték egy választáson – lehetőséget adnak Montegrónak, hogy komoly előrelépést tegyen a pluralizmus felé és újra lehetőséget biztosítson a politikai viták megtartására a parlamentben. A jelentés megállapította, hogy korábban az ellenzék részvétele a plenáris üléseken javította a vita minőségét, azonban kritikaként merült fel, hogy számos törvényt az ellenzék jelenlétének hiányában, vita nélkül fogadtak el. Az országgyűlés szerepét tovább kell erősíteni a hatalmi ágak ellenőrzésének tekintetében; az intézmény például különösen korlátozott rálátással rendelkezett a koronavírusra adott kormányzati lépésekkel kapcsolatban. A parlament összetételének nagyfokú változása miatt az Európai Bizottságnak komoly elvárásai vannak Montegróval szemben: az új kormánynak bizonyítani kell elkötelezettségét az Unió reformelképzelései iránt.

Kritikaként merült fel, hogy számos, az ODIHR által javasolt ajánlás teljesítésére nem tett megfelelő lépéseket az állam: ide tartozik a választási adminisztráció szakmaiságának, átláthatóságának és pártatlanságának erősítése; a választói névjegyzék ellenőrzése; továbbá, az állami forrásokkal való visszaélések elleni intézkedések foganatosítása. Ezen túl még két fontos területen nem történt előrelépés: továbbra is aránytalan a nemek eloszlása a parlamentben (a női képviselők száma 24-ről 18-ra csökkent), illetve nem történt új fejlemény a közpénzekkel való állítólagos visszaéléseknek politikai és bírósági nyomon követésében („hangfelvételek ügye”) [Európai Bizottság, 2020].

A Bertelsmann Stiftung szerint Montegróban a demokratikus intézmények átpolitizáltak és gyakoriak a súrlódások köztük, ami gyakran a feladataik ellátásának rovására megy. A jelentés megemlíti azt is, hogy az országgyűlés eljárási szabályai olyannyira kétértelműek, hogy elegendő teret adnak a manipulációra, illetve a parlamenti folyamatok blokkolására. Egy másik, a beszámoló által felvetett súlyos probléma, hogy az ellenzék illegitimnek tartotta a 2016-os választást, mert úgy gondolta, hogy a DPS az állami források

<sup>17</sup> A 2020-as jelentés a 2019-ig bekövetkező változásokat rögzíti, így azt az időszakot vizsgálja, mikor a DPS kormányzott és a jelenleg kormányzó koalíció volt az ellenzék.

felhasználásával szerzett szavazatokat, ezért bojkottálta a parlamenti munkát is, ami viszont negatív befolyással volt az ország összes demokratikus intézményére [BTI, 2020].

Ahogy korábban az EBESZ, úgy a Freedom House jelentése is megállapítja, hogy az 1991 óta hatalmon lévő DPS jelentős strukturális előnyöket élvezett az ellenzéki pártokkal szemben. A szétagolt és gyenge ellenzék hajlamos volt bojkottálni a politikai döntéseket; helyzetük pedig tovább romlott 2018 tavaszát követően, miután elvesztették az áprilisi elnök-, továbbá a májusi önkormányzati választásokat. 2019 első felében az ellenzéki erők kormányellenes tüntetést is szerveztek, mely előbb egy széles körű tüntetéshullámmá vált, majd fokozatosan feloszlott, ezzel is növelve az általános politikai apátiát a lakosságban. A tiltakozásokban részt vevő (illetve az azokat megszervező) ellenzéki politikusok és civil aktivisták közül többeket letartóztattak. A jelentés említést tesz továbbá a gyanúról, miszerint több kormánytagnak is kapcsolata lehet a szervezett bűnözéssel. Probléma az is, hogy bár a választók szabadon dönthetnek, az állami szféra munkaadói nyomást gyakorolhatnak a munkavállalókra, hogy mely pártra adják le a szavazatukat [Freedom House, 2020].

Az Európai Bizottság jelentése szerint a kormány erőfeszítéseket tett a stratégiai dokumentumok és a végrehajtási jelentések minőségellenőrzésében, azonban tovább kell erősítenie a kommunikációt a szakpolitikák kidolgozásában érdekelt felekkel. Ami a közigazgatást illeti, az önkormányzatokat több kritika is érte: a nők alulreprezentáltságán túl az EBESZ az önkormányzatok pénzügyeit sem találta kellően átláthatónak; azonban a jelentés megemlíti azt is, hogy pozitív előrelépés történt az önkormányzatok finanszírozása terén [Európai Bizottság, 2020].

Montenegró haladást ért el a működő piacgazdaság megteremtésében – az EBESZ szerint jelenleg „mérsékelt felkészült” e tekintetben –, azonban számos komoly probléma továbbra is fennáll. A folyó fizetési mérleg hiánya továbbra is óriási. Miután két helyi bank is csődbe ment és megerősítették a bankfelügyeleti keretet, nőtt a pénzügyi szektor stabilitása. A munkanélküliségi ráta a munkaerőpiaci körülmények javulása ellenére is magas. További kihívás, hogy az állami kézben lévő közlekedési vállalatok veszteségesek, a költségvetési deficit az államháztartást terheli, a korrupcióellenes ügynökségek intézményi kapacitása pedig továbbra is gyenge. Az infláció 2014 és 2019 között alacsony maradt; bár az élelmiszerárak nőttek 2019-ben, ezt ellensúlyozta a ruházati cikkek, a dohányárak és az olajszármazékok árának csökkenése. Ebben az időszakban csökkent a költségvetési hiány – 2018-ban még a GDP 3,9%-át, míg 2019 már csak a GDP 2%-t tette ki – ami elsősorban az adótarozások hatékonyabb beszedésének, illetve az állami beruházások csökkenésének köszönhető. A 2020-as költségvetési tervet – amely olyan ambiciózus célokat tűzött ki maga elé, mint a költségvetési hiányt a GDP 1%-ára leszorítani – keresztülhúzta a világjárvány és az azzal járó intézkedések. A kormány gyors kiadásokra szorult, ezért a parlament elfogadta a 2020-as költségvetés felülvizsgálatát, amely a költségvetés hiányát a GDP 7,3%-ában hagyta jóvá [Európai Bizottság, 2020]. A BTI [2020] jelentésében megemlíti a Világbank 2014-es felmérését, mely szerint a szegénység<sup>18</sup> Montenegróban nagyon alacsony, mindössze 0,8%-os; azonban bizonyos rétegek – vidékiek, munkanélküliek, nagycsaládosok – különösen veszélyeztetettek. Ezzel szemben a Montenegrói Statisztikai Hivatal (MONSTAT) egy jóval borúsabb képet fest a szegénység kérdéséről. A MONSTAT felmérése szerint a társadalom 4,4%-a kénytelen kevesebb, mint 5,5 dollárból megélni naponta; a szegénységi kockázat aránya pedig eléri a 23,6%-ot. Az egyik legsúlyosabb kérdés azonban a munkanélküliek aránya: a Foglalkoztatási Ügynökség szerint 2018-ban ez meghaladta a 17%-ot. A kormányzattal foglalkozó fejezetben a jelentés kitér a legfontosabb strukturális kihívásokra: a magas állami foglalkoztatottságra és a részben ebből fakadó óriási állami kiadásokra. A magánszektor fejlesztéséhez elengedhetetlen a kedvezőbb körülmények megteremtése,

<sup>18</sup> Szegények azok, akiknek napi kevesebb mint 3,2 dollárból kell megélniük. [BTI, 2020]

továbbá fontos lenne az állami vállalatok szerkezetátalakítása. Montenegrónak komoly infrastrukturális hiányosságokkal is szembe kell néznie: a legnagyobb probléma a gyenge úthálózat; éppen ezért a berlini folyamat prioritásként jelöli meg a regionális összekapcsolhatóságot. Ennek érdekében készül a 160 km hosszú Bar–Boljare autópálya, amely összeköttetést biztosítana Belgráddal; azonban ez olyan kiadásokat jelentene az ország számára, amit belátható időn belül nem lesz képes kifizetni. A Globális Fejlesztési Központ 2018-as tanulmánya szerint Montenegró azon nyolc állam közé tartozik, melyek egy közúti kezdeményezéssel kapcsolatos finanszírozás miatt a jövőben komoly adósságveszélybe kerülhetnek [BTI, 2020].

A „Kormány működése” című a Freedom House [2020] megemlíti, hogy a 2018-as választás megnyerése után Đukanović kibővítette elnöki hatáskörét, az államfő kritikusi szerint ez a törvény elmozdulás a félelnöki rendszer irányába. A jelentés megállapítja, hogy Montenegró parlamentje gyenge, csak korlátozottan képes ellátni feladatait, és hogy az ellenzék bojkottjai tovább nehezítik a törvényhozás folyamatát. Az állampolgároknak csak korlátozottan van lehetőségük érdemi részvételre a döntéshozatalban és a politikai konzultációkban [Freedom House, 2020].

### 3.2.2 Az igazságszolgáltatási rendszer szerkezetének és működésének vizsgálata

A jogállamiságról szóló fejezetben a Freedom House [2020] leszögezi, hogy Montenegró számos erőfeszítést tesz az igazságszolgáltatás függetlenségének megerősítésére, azonban továbbra is fennállnak olyan komoly problémák, mint hogy a kormány nyomást gyakorol az igazságszolgáltatásra, illetve itt is erős a korrupció<sup>19</sup> jelenléte. A jelentés rámutat Montenegró egyik legfontosabb gyenge pontjára: a korrupció nemcsak széles körben elterjedt, de a legmagasabb szintű állami hivatalokat és hivatalnokokat is eléri.<sup>20</sup> A rendszerszintű korrupcióval szemben a független média és a civil szervezetek lépnek fel a leghatékonyabban [Freedom House, 2020].

Mindennek ellenére Montenegró az egyetlen állam a régióban, melynek korrupciós indexének eredménye (45 pont) jobb a világtárgénál (43 pont) [European Western Balkans, 2021a]. Azonban ezzel az eredménnyel a nyugat-balkáni állam még mindig elmarad az uniós átlagtól: a korrupció szempontjából „legtisztább” régió Nyugat-Európa és az Európai Unió térsége, 66 ponttal [Transparency International, 2020]. Az új kormány egyik fő célkitűzése a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc megerősítése, illetve a transzparencia növelése. Ezt a küzdelmet nagyban megnehezíti, hogy a kormánynak nincs erős szövetségese a parlamentben, Đukanović Montenegró államfőjeként igyekszik megnehezíteni a törvényhozás folyamatát, továbbá a korrupcióban érintett állami intézmények (bíróóságok, ügyészség, rendőrség) ellenőrzése jórészt továbbra is a DPS kezében van. A cél érdekében a kormány leváltotta a rendőrség és a Nemzetbiztonsági Ügynökség igazgatóját, amely annak a jele, hogy a kormány kész foglalkozni a Montenegrót érintő rendszerszintű problémákkal is. Boris Marić, az Állampolgári Jogok Központjának ügyvezető igazgatója szerint a kormány kezében jelen pillanatban nincs olyan mechanizmus, amellyel komolyan fel tudná venni a harcot a korrupció ellen az igazságügyben: bár a folyamat nem lesz könnyű, az Unióval folytatott

<sup>19</sup> Az egyik legfrissebb példa az ún. „borítékügy”: Duško Knežević, montenegrói üzletember 2019 januárjában olyan videófelvevételeket és dokumentumokat osztott meg, melyek számos politikus érintettségét bizonyították egy vesztegetési botrányban – köztük Podgorica volt polgármesterét, Slavoljub Stijepovićét. [Freedom House, 2020]

<sup>20</sup> A „borítékügyben” több szereplő is az igazságszolgáltatásban töltött be magas pozíciót, mint Vesna Medenica, a Legfelsőbb Bíróóság elnöke, illetve Ilica Stanković, az államügyész. [Freedom House, 2020] A korrupciós botrányok tovább csökkentették a demokratikus intézményekbe vetett hitet. [BTI, 2020]

tárgyalások remélhetőleg ösztönözni fogják az ellenzékot az együttműködésre [European Western Balkans, 2021b].

Az elszámoltathatóság és a transzparencia hiánya még 2019-ben is súlyos probléma a montenegrói bíróságokon. Bár az erőszakos bűncselekmények nem jelentenek rendszerszintű problémát Montenegróban, a szervezett bűnözéssel karöltve mégis jelen van az országban. Rendkívül kevés, mindössze egy pontot kapott az ország a polgári és büntetőjogi eljárások lefolytatásának értékelésénél: a Freedom House jelentéséből az derül ki, hogy a bíróságok túlterheltek, finanszírozásuk nem megfelelő, továbbá a jogi eljárások túlságosan bürokratikusak és hosszadalmasak. A börtönfeltételek sem felelnek meg a nemzetközi normáknak, sem egészségügyi, sem oktatási szempontból. A jelentés említést tesz arról, hogy több kisebbség tagjainak (mint például az LBMTQ+ közösséghez tartozó személyeknek, vagy a romáknak) kell diszkriminációval szembe néznie. Továbbá azt is megemlíti, hogy az igazságszolgáltatást jellemző patriarchális viszonyok hátráltatják a nőket az oktatásban és a szakmai karrierjükben, annak ellenére, hogy a montenegrói jogszabályok szerint a két nem jogilag egyenlő, és munkájáért egyenlő díjazásban kell, hogy részesüljön [Freedom House, 2020].

Bár a civil szférának nincsenek nagy hagyományai Montenegróban, mára a Közigazgatási Minisztérium a 600 ezer fős Montenegróban több mint 4 000 nemkormányzati szervezetet tart számon, melyek elsősorban a közéletben tevékenykednek. A civil társadalom Montenegróban nagyobb befolyással bír a politikai döntéshozatalra, mint a régió többi államában [BTI, 2020]. Jelentős előrelépések történtek a civil társadalom támogatásában: javult a civil szervezetek jogi, intézményi és pénzügyi háttere és ezek az intézmények több szerepet kaptak az állami politikák kialakításában, végrehajtásában és ellenőrzésében. A civil társadalom továbbra is aktív szereplője a csatlakozási folyamatnak, amit politikai szinten is elismernek és támogatnak; azonban az NGO-k munkacsoportokban betöltött szerepe gyakran csak formalitás marad, nincs valós hatásuk a döntéshozatali folyamatokra. Nagy előrelépés, hogy 2020 februárjában a miniszterelnök konzultációt kezdeményezett a civil társadalommal és a médiával az ország csatlakozási folyamata szempontjából kulcsfontosságú kérdésekben. Míg az állami finanszírozás sokat fejlődött az elmúlt évtizedben, addig az önkormányzatok nem rendelkeznek átlátható eljárásokkal; bár a jelentés azt is kiemelte, hogy a civil szervezetek helyi szinten is hozzáférhetnek pénzeszközökhöz [Európai Bizottság, 2020].

### 3.2.3 Emberi és kisebbségi jogok, kisebbségvédelem

A szólásszabadsággal foglalkozó fejezet a média korlátozott lehetőségeiről számol be: az újságírók a fenyegetésektől és a lehetséges retorzióktól tartva az öncenzúrát választják; a közszolgálati média pedig a DPS befolyása alatt áll. Bár a polgárok általánosságban szabadon folytathatnak vitákat, sokan gondolják úgy, hogy a kormánnyal szembeni állásfoglalás a DPS kiterjedt kapcsolatai miatt akár a munkahely elvesztésével is járhat. Ami az akadémiai szabadságot illeti, ezt szintén törvény garantálja, azonban nem mindig érvényesül maradéktalanul: 2017-ben az egyetemi autonómiát megsértve mozdították el a Montenegrói Egyetem rektorát [Freedom House, 2020].

Az etnikai megosztottságból fakadó problémák továbbra is nagy kihívást jelentenek Montenegró számára; az etnonacionalizmus és a vallási szélsőségek is képviselik magukat a társadalomban. Ez a társadalmi megosztottság megfelelő alapot biztosít a szélsőségek és a propaganda terjedésének. A nyugat-balkáni ország 2018 óta az EU radikalizmus elleni stratégiáját (*Radicalisation Awareness Network*) modellként felhasználva küzd a szélsőségek térnyerése és a terrorizmus ellen [BTI, 2020]. A Freedom House jelentése megállapítja azt is,

hogy bár a kisebbségek nagyrészt képviselve vannak a nagyobb pártokban, azonban a romák meglehetősen alulreprezentáltak [Freedom House, 2020].

A Freedom House jelentése megállapítja, hogy az állampolgárok élhetnek a szabad gyülekezés jogával, azonban arról is említést tesz, hogy a hatóságok igyekeztek korlátozni az ellenzék által szervezett tüntetéseket. Egy másik kiélezett kérdés a civil szervezetek helyzete: Đukanović többször is ellenséges hangon nyilatkozott a nem kormányzati szervezetekről és azok politikai szerepéről, ami kiváltotta a civil szféra ellenszenvét. A Freedom House pozitívan értékelte, hogy a szakszervezetek jelenléte erős az állami szektorban [Freedom House, 2020].

A Freedom House szerint Montenegróban tiszteletben tartják a lakóhely, a munkahely és a felsőoktatási intézmény szabad megválasztásának jogát, illetve a mozgás szabadságát, azonban továbbra is jellemző, hogy a munkavállalók kiválasztása kapcsolatok útján és nem képzettség vagy szakmai rátermettség szerint történik. Az ország gazdaságának nagy részét az állami szektor teszi ki, amit átszőnek a különböző korrupciós ügyek. A jelentés utolsó fejezete arról is említést tesz, hogy a családon belüli erőszak, az emberkereskedelem és a munkavállalók kizsákmányolása továbbra is komoly problémát jelent a montenegrói társadalomban [Freedom House, 2020].

## Összegzés

Montenegrónak ma is súlyos strukturális problémákkal kell szembenéznie: a korrupció intézményi jelenléte, az igazságszolgáltatás szerkezetét érintő komoly hiányosságok, a parlament korlátozott szerepköre, a DPS intenzív jelenléte az állami struktúrában, illetve a kisebbségek hátrányos helyzete mind-mind olyan problémák, melyek megoldásához évek, esetenként akár évtizedek is szükségesek. Azt is fontos kiemelni ugyanakkor, hogy Montenegró mélyen elkötelezett az európai integráció és annak értékei mellett, és a nyugat-balkáni régióban élen jár a demokratikus értékek elsajátításában és a korrupcióval szembeni harcban. Emellett reménykeltő a montenegrói politikát három évtizede uraló párt, a DPS leváltása, ami egy olyan politikai kultúrát hozhat be a montenegrói közéletbe, melynek meghatározó értékei közé tartozik a pluralizmus, a politikai vita és az elszámoltathatóság.

Úgy vélem, Montenegró jövőjét a következő négy évben három kérdés fogja alapvetően meghatározni. A koronavírus által okozott világjárvány és az azzal járó megszorítások a montenegrói vezetést is súlyos kérdések elé állították és fogják állítani a jövőben, az arra adott válaszok pedig hosszú távon megnehezíthetik, vagy visszavethetik a nyugat-balkáni állam demokratikus fejlődését. Ezt jól mutatja a felülvizsgált 2020-as költségvetés is, azonban a hosszabb távú lehetséges politikai következmények – mint például a társadalmi bizalmatlanság növekedése a politikusokkal szemben – jelen pillanatban beláthatatlanok. A másik fontos kérdéskör, hogy az új kormány képes lesz-e egyaránt felvenni a harcot a koronavírussal, a korrupcióval és a DPS erős intézményi jelenlétével szemben – az a meglátásom, hogy kulcsfontosságú, hogy a kabinet képes lesz-e a civil szervezetekkel együtt dolgozni és a média segítségével a nyilvánosság erejét felhasználni. Az utolsó terület, ami rövid- és középtávon determinálja Montenegró jövőjét, hogy a koalíciót alkotó pártok – a köztük húzódozó ideológiai ellentétek ellenére – fenn tudják-e tartani a meglehetősen törekeny és sokszínű politikai szövetséget, és jól tudnak-e lavírozni a nyugati és a keleti érdekek között úgy, hogy az EU részéről nem kérdőjeleződik meg az európai integráció felé mutatott elkötelezettségük.

A következő néhány év alapvetően meghatározó lesz Montenegró számára a politikai integrációérettség elérésének szempontjából, de kutatásom eredményei alapján a legkedvezőbb forgatókönyv esetén sem fog a teljes demokratikus fejlődés végbemenni.

Montenegró jelenleg az európai integráció felé vezető, számos kihívással nehezített úton egy nagyon izgalmas szakasz előtt áll, ahol a nyugat-balkáni államnak különösen nagy szüksége lesz elkötelezettségére a demokratikus értékek felé és elhivatottságára az uniós csatlakozás irányába.

## Irodalomjegyzék

### Elsődleges források

BTI (2020): Country Report Montenegro.

[https://bti-project.org/content/en/downloads/reports/country\\_report\\_2020\\_MNE.pdf](https://bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_MNE.pdf)

(Letöltés dátuma: 2021. 04. 02.)

EU LEADER'S AGENDA (2018): Szófiai nyilatkozat.

[https://www.consilium.europa.eu/media/34789/sofia-declaration\\_hu.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34789/sofia-declaration_hu.pdf) (Letöltés dátuma:

2020. 08. 27.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2018): A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)

(Letöltés dátuma: 2020. 11. 25.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2020): Montenegro 2020 Report. Commission Staff Working Document. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/montenegro_report_2020.pdf) (Letöltés dátuma:

2021. 03. 15.)

EURÓPAI TANÁCS (2000): Santa Maria da Feira European Council 19 And 20 June 2000. Conclusions of the Presidency. [https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm)

(Letöltés dátuma: 2020. 11. 25.)

EURÓPAI TANÁCS (2006): Az elnökség következtetései.

[https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru062006\\_hu.pdf](https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru062006_hu.pdf) (Letöltés dátuma:

2020. 11. 22.)

FREEDOM HOUSE (2020): Freedom in the World Montenegro.

<https://freedomhouse.org/country/montenegro/freedom-world/2020> (Letöltés dátuma:

2021. 03. 24.)

STABILIZÁCIÓS ÉS TÁRSULÁSI MEGÁLLAPODÁS (2010): 2010/224/, Stabilizációs és társulási megállapodás egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Montenegrói Köztársaság között. [http://publications.europa.eu/resource/ellar/c5c4ec94-9287-4301-b547-1bdf1ba3043c.0011.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/c5c4ec94-9287-4301-b547-1bdf1ba3043c.0011.01/DOC_1) (Letöltés dátuma: 2020. 11. 22.)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2020): Corruption Perception Index 2020.

[https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_EN\\_0802-WEB-1\\_2021-02-08-103053.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf) (Letöltés dátuma: 2021. 04. 02.)

### Másodlagos források

BORSÁNYI, A. (2003): *Montenegró a függetlenné válás útján*. Doktori értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest.

BOTTLIK, Zs. (2007): Az önálló Montenegró és a montenegrói öntudat földrajzi háttere. *Földrajzi értesítő*, 15. évfolyam, 3–4. füzet.

BRAUN, A. (2016): Lehetőség vagy kritérium? A stabilizáció kérdése a Nyugat-Balkánon. *Mediterrán és Balkán Fórum*, 10. évfolyam, 1–2. szám.

- EHRHART, H. G. (1998): Prevention and Regional Security: The Royaumon Process and the Stabilization of South–Eastern Europe. IFSH (ed.): *OSCE Yearbook*, Baden-Baden.
- ENDRŐDI-KOVÁCS, V. (2013): *A Nyugat-Balkán integrációérettsége*. Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
- KEMENSZKY, Á. (2008): A nyugat-balkáni uniós stratégia változásai: stabilizáció és/vagy csatlakozás? *Grotius Tudományos Folyóirat*.
- NYE, Jr. J. S. (2004): The Decline of American Soft Power. *Foreign Affairs*, 83. évfolyam, 3. szám, p. 16.
- PAP, N. – KITANICS, M. (2013): Montenegró és Európa – az integrációs folyamat kérdőjelei. *Közép-európai Közlemények*, 6. évfolyam, 3. szám, pp. 163–176.
- SZABÓ, Zs. (2016): *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- SZÁVAI, F. (2008): A délszláv állam felbomlásának folyamata, az átalakulás aktuális kérdései. *Közép-európai Közlemények*, 1. évfolyam, 2. szám, pp. 65–74.
- SZEKRÉNYES, É. (2012): Délkelet-Európai Stabilitási Paktum. *Grotius Tudományos Folyóirat*
- SZÜCS R., G. (2006): „Furcsa párok”: A Nyugat-Balkán és az Európai Unió. *EU Working Papers*, 9. évfolyam, 2. szám. pp. 69–79.
- VINCZE, D. (2014): *Regionális nemzetközi szervezetek demokráciatámogatása a Nyugat-Balkánon*. Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.

## Egyéb források

- HIGGINS, A. (2016): Finger pointed at Russians in alleged coup plot in Montenegro. *The New York Times*, Nov. 26, 2016. <https://www.nytimes.com/2016/11/26/world/europe/finger-pointed-at-russians-in-alleged-coup-plot-in-montenegro.html> (Letöltés dátuma: 2020. 11. 20.)
- BERTELSMANN TRANSFORMATION INDEX (é.n.). <https://bti-project.org/de/wer-wir-sind.html> (Letöltés dátuma: 2021. 04. 03.)
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (é.n.): The World Factbook – Montenegro. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/index.html> (Letöltés dátuma: 2020. 11. 01.)
- EU BUSINESS (2014): [Juncker to halt enlargement as EU Commission head](https://www.eubusiness.com/news-eu/politics-juncker.x29). Elérhető: <https://www.eubusiness.com/news-eu/politics-juncker.x29> (Letöltés dátuma: 2020. 11. 22.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (é.n.): [Montenegro](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en). [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en) (Letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- EURÓPAI TANÁCS (é.n.): Az EU bővítése. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/enlargement/> (Letöltés dátuma: 2020. 04. 05.)
- EUROPEAN WESTERN BALKANS (2021a): Transparency International: Corruption is on the rise in the Western Balkans. 04. 02. 2021. <https://europeanwesternbalkans.com/2021/02/04/transparency-international-corruption-is-on-the-rise-in-the-western-balkans/> (Letöltés dátuma: 2021. 04. 02.)

EUROPEAN WESTERN BALKANS (2021b): Fight against corruption will not be an easy task for the new Montenegrin government. 29. 01. 2021.

<https://europeanwesternbalkans.com/2021/01/29/fight-against-corruption-will-not-be-an-easy-task-for-the-new-montenegrin-government/> (Letöltés dátuma: 2021. 04. 02.)

FREEDOM HOUSE (é.n.): About us. <https://freedomhouse.org/about-us>

(Letöltés dátuma: 2021. 03. 27.)

FREEDOM HOUSE (2021): Freedom in the World Research Methodology.

<https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>

(Letöltés dátuma: 2021. 03. 27.)

PRIME MINISTER OF MONTENEGRO (é.n.): Prime Minister Dusko Markovic – Biography.

[https://predsjednik.gov.me/en/primeminister/Prime\\_Minister\\_s\\_biography](https://predsjednik.gov.me/en/primeminister/Prime_Minister_s_biography) (Letöltés

dátuma: 2020. 11. 03.)

KAJOSEVIC, S. (2020): Montenegro parliament elects speaker from former opposition ranks.

*Balkan Insight*, September 23, 2020. <https://balkaninsight.com/2020/09/23/montenegro-parliament-elects-speaker-from-former-opposition-ranks/> (Letöltés dátuma: 2020. 11. 03.)

TWINNING.ORG (2008): Az Európai Unió.

<http://www.twinning.org/hu/page/az-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3#.X7pITGhKjIV> (Letöltés dátuma: 2020. 11. 22.)