

**Egy korszak vége Montenegróban?  
Kilátások a parlamenti választások után**

End of an era in Montenegro?  
Perspectives after the parliamentary elections

**NÉMETH FERENC**

# KKI-elemzések

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

Külügyi és Külgazdasági Intézet

Lektorálta:

Orosz Anna

Szöveggondozás és tördelés:

Lévárt Tamás

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

E-mail: [info@ifat.hu](mailto:info@ifat.hu)

<http://kki.hu>

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerző magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

© Németh Férenc, 2020.

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2020.

ISSN 2416-0148

**Összefoglalás:** Az előrehozott parlamenti választások egy új politikai korszak kezdetét jelenthetik Montenegróban. Az új kormányra számos kihívás vár: a belső kohézió fenntartása, a koronavírus-járvány gazdasági aspektusainak kezelése, illetve az előző rendszer elszámoltatása mindenképpen nehéz feladatnak tűnik. Az ország külpolitikai orientációja és bilaterális kapcsolatai a kormányváltás hatására sem fognak megváltozni.

**Kulcsszavak:** Montenegró, parlamenti választások, kormányváltás, külpolitika, EU, NATO.

**Abstract:** *The early parliamentary elections in Montenegro could signal the beginning of a new political era. Several challenges are waiting for the new government: the maintenance of its inner cohesion, the management of the economic aspects of the coronavirus as well as the accountability of the previous regime seems to be difficult commitments to achieve. The foreign policy orientation and bilateral relations of the country will not be altered as a result of the change of power.*

**Keywords:** *Montenegro, parliamentary elections, regime change, foreign policy, EU, NATO.*

## BEVEZETÉS

A 2020. augusztus 30-ai előrehozott parlamenti választások eredménye alapján változtathatja meg Montenegró belpolitikáját. Annak ellenére, hogy a választásokon a Milo Đukanović államfő vezette Szocialisták Demokratikus Pártja (*Demokratska partija socijalista Crne Gore*, DPS) [szerezte meg](#) a legtöbb szavazatot, a kormányalakításhoz szükséges 41 mandátumot hagyományos szövetségeseivel és a kisebbségi képviselőkkel együtt sem lenne képes biztosítani. Így az eddig ellenzéki pozícióban lévő három választási koalíció szövetsége kezdetben tárgyalni a kormányalakításról, miközben fennáll annak az esélye, hogy a pártok közötti belső és külső törésvonalak instabillá, egyben rövidéletűvé teszik ezt a formációt.

Az elemzés áttekintést nyújt a parlamenti választások értékeléséhez, valamint a kialakult új politikai realitás értelmezéséhez. A rekordmagas részvételhez, valamint a montenegrói politikát több mint három évtizeden át meghatározó DPS meggyengüléséhez – és ellenzékbe kerüléséhez – a világvárvány kezelése mellett a megosztó egyházügyi törvény, valamint a párt körüli korrupciós botrányok és a növekvő elégedetlenség is hozzájárult. A felálló új (szakértői) kormány várhatóan a szeptember 8-ai hárompárti [megállapodásban](#) rögzített pontok mentén, vagyis a legkisebb közös többszörös elvén fog működni. Ez egyaránt jelenti az előző rendszer elszámoltatását, a korrupció és a szervezett



bűnözés elleni harcot, valamint az ország külpolitikai (euroatlanti) orientációjának megerősítését. Végezetül pedig azokat a témakörök kerülnek görcső alá, amelyek a következő hónapokban törésvonalakat generálhatnak a kormányon belül.

## A VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEK ÉRTELMEZÉSE

Az eredetileg 2020 őszi esedékes parlamenti választások augusztus 30-ára való előrehozására a kormánypárt [két magyarázatot](#) adott. Egyrészt a költségvetés kidolgozására és elfogadására így több ideje van az újonnan felálló kabinetnek, másrészt, a világjárvány második hulláma előtt garantálni kell a stabilitást, vagyis azt, hogy az új kormány a lehetőségekhez mérten minél hamarabb megkezdhesse működését. Habár a választások kiírásával kapcsolatban felmerültek [alkotmányos aggályok](#), a kormányzó- és ellenzéki pártok magatartásukkal (vagyis kampányaik élesítésével) de facto legitimálták annak nyárvégi megtartását.

A már a koronavírus-járvány második hullámának árnyékában megtartott választások a társadalom megosztottságáról, a DPS felé pedig elégedetlenségéről tettek tanúbizonyságot. A [közvéleménykutatások](#) ugyan [megfelelően](#) jelezték a kormánypárt népszerűségének (és így mandátumainak) csökkenését, a fő kérdés az volt, hogy ennek ellenére képes lesz-e a DPS ismételten a kormányalakításra. Az ellenzéki pártkoalíciók megerősödése ugyan senkinek sem okozhatott meglepetést, kiemelkedően jó szereplésük azonban megtörte a DPS több mint három évtizedes kormányzását.

A részvételi arány szintén az előzőekben felvetett problémákat támasztja alá. A szavazásra jogosult közel 540 ezer állampolgár 76,64 százaléka járult az urnák elé; ez rekordmagasnak számít a montenegrói választások történetében. Habár a környező országokhoz viszonyítva Montenegróban mindig is magas volt a részvétel aránya, a koronavírus-járvány alatt egyedül ebben az országban mentek el többen, mint a korábbi választásokon. A 2020 nyarán a régióban megtartott többi választáson (Horvátország, Szerbia, Észak-Macedónia) a járvány a részvételi arány csökkenéséhez vezetett. Különösen az ország szerb lakta járásaiiban volt kiemelkedően magas a [részvételi hajlandóság](#), amely a (későbbiekben részletezendő) egyházügyi törvény hozományaként is értékelhető.

A montenegrói Állami Választási Bizottság (*Državna izborna komisija Crne Gore*) által szeptember 14-én [hitelesített](#) választási eredmények értelmében a DPS 30 mandátummal az első helyen végzett. A problémát az jelenti, hogy a kormányalakításhoz szükséges 41 parlamenti helyet a párt hagyományos szövetségesével – a három mandátumot elnyert Szociáldemokratákkal (*Socijaldemokrate, SD*) – és a kisebbségi (albán és bosnyák) pártokkal sem képes biztosítani. A DPS mandátumcsökkenésének, valamint a párt mögött végző három pártkoalíció erős eredményének köszönhetően ellenzéki helyzetben találta magát a DPS. Így az előzetes elképzelések alapján a Montenegró Jövőjéért (*Za budućnost Crne Gore*), a Béke a mi nemzetünk (*Mir je naša nacija*) és a Polgári

Mozgalom Egyesült Reformakciója (*Građanski Pokret Ujedinjena reformska akcija, URA*) által vezetett Feketén fehéren (Crno na bijelo) párttömörülések szövetsége alakíthat szakértői kormányt.

Az ország multietnikus jellegének köszönhetően a kisebbségek is megfelelő képvisellel rendelkeznek a törvényhozásban. Amíg a Bosnyák Párt (*Bošnjačka stranka*) 2016-os eredményéhez képest kettőről háromra növelte képviselői számát, addig a horvát kisebbségeket tömörítő párt [szakadásának](#) eredményeképpen a közösségből egy képviselő sem jutott be a parlamentbe. A montenegrói albán pártok pedig továbbra is megosztottak: annak ellenére, hogy a legnagyobb amerikai-albán diaszpóraszervezet az egy listán való indulás mellett [lobbizott](#), még ez a külföldről érkező „nyomásgyakorlás” sem tudta [egységesíteni](#) az albán nemzetiségű képviselőket. (A diaszpóraszervezet kezdeményezésének háttérében a szavazatmaximalizálás állt; a 2020. június 21-ei szerbiai parlamenti választásokon a Preševo-völgyi albán pártok közös [indulása](#) több képviselőt juttatott be a belgrádi törvényhozásba.) Az összefogás hiányának ellenére mindkét montenegrói albán párttömörülés – az Albán Koalíció (montenegróiuul: Albanska koalicija; albánul: Koalicioni Shqiptar) és az Albán Lista (montenegróiuul: Albanska lista; albánul: Lista Shqiptare) – egy-egy mandátumhoz jutott.

## MI OKOZTA A DPS BUKÁSÁT?

A Đukanović-vezette párt hatalomból való kieséséhez egyaránt hozzájárultak az elmúlt hónapok eseményei (úgy mint a koronavírus, illetve az egyházügyi törvény negatív fogadtatása) és a pártot már hosszú évek óta érő, a korrupcióval és a szervezett bűnözéssel kapcsolatba hozható kritikák. Utóbbi tekintetében kiemelendő a DPS tagjainak összefonódása gazdasági érdekcsoportokkal és bűnözői körökkel, amelyek miatt rendszerszintű problémákkal és visszaélésekkel nézett szembe az ország. Erre példa az [illegális pártfinanszírozással](#) kapcsolatba hozható úgynevezett Boríték-ügy (*aféra „Koverta”*), illetve az annak 2019-es nyilvánosságra kerülésével kibontakozott „Állj ellen!” (*Odupri se*) tüntetéssorozat. Ezek a korábbi demonstrációk azonban önmagukban még nem voltak képesek elérni a politikai szereplők lemondását, valamint a magas rangú bírók és ügyészek felőlősségre vonását.

A kormányzópárt jelentős meggyengülésére és a társadalom mobilizálására az [egyházügyi törvény](#) miatt 2019 decemberétől kibontakozó vita és tüntetéshullám lehet magyarázat. A DPS és így Đukanović is a törvénytervezet (és annak elfogadása) kapcsán ugyanis [többfrontos háborúba](#) bonyolódott: a montenegrói szerbek (és képviselői) mellett a szerb ortodox egyházzal, valamint a belgrádi vezetéssel is heves nézeteltérések alakultak ki. Minden bizonnyal a párt alábecsülte a társadalom identitásának meghatározó részét kitevő vallás fontosságát, és így az egyház befolyását és befolyásolóképességét is. Februárban például Amfilohije Radović, a szerb ortodox egyház montenegrói szárnyának püspöke nyíltan a DPS melletti támogatásuk [megvonására](#) szólította fel híveit.



Ugyan az egyházügyi törvény volt az, amely 2019 végétől meghatározta a montenegrói belpolitikát, a koronavírus márciusi megjelenése felülírta a politikai (és társadalmi) napirendet, egyben pedig a DPS népszerűségének csökkenéséhez is hozzájárult. Annak ellenére, hogy európai országként Montenegróban (az első, hivatalosan is igazolt eseteket figyelembe véve) [utolsóként](#) jelent meg a járvány, a kormány nem vette félvállról a védőintézkedések meghozatalát: a tavaszi első hullámra megfelelően szigorú szabályokkal, köztük kijárási tilalommal reagált. Ennek ellenére kritikaként merült fel az, hogy a házi karanténban lévő állampolgárok adatai [elérhetővé váltak](#) a kormányzati honlapokon. További problémák forrását jelentette, hogy a kormány túl hamar, már május 25-én „[koronamentesnek](#)” nyilvánította az országot. Habár ez a lépés a gazdaság húzóágazatának számító – annak közel egyötödét kitevő – turizmussal és a nyári turisztikai szezon beindításának szándékával magyarázható, de pár héten belül negatív irányba csapott át a korlátozások feloldása. Június közepére ugyanis a százezer főre vetített adatok alapján Montenegró került a Nyugat-Balkánon a [legrosszabb](#) járványügyi helyzetbe.

A kormány „koronapolitikája” a kétoldalú kapcsolatokban is problémákat okozott. A montenegrói kormány [nem nyitotta meg](#) határait a szerbek előtt arra hivatkozva, hogy Szerbiában még mindig túl magas (1000 főre vetítve több mint 25) az igazoltan koronavírusos állampolgárok száma. A reciprocitás elvének megsértésére hivatkozva Szerbia így nem engedélyezte az állami tulajdonban lévő Montenegro Airlinesnak a [belgrádi repülőtér](#) használatát, ellehetetlenítve ezzel a légitársaság legfontosabb útvonalait (Podgorica–Belgrád és Tivat–Belgrád) a nyári időszakban. Ez a nemzeti légitársaság csődközeli helyzetén (hasonlóan egyébként az Air Serbiához) nem segített, Podgorica korlátozása pedig így kvázi figyelmen kívül hagyta Belgrád lényeges gazdasági és üzleti szerepét, egyben pedig megnehezítette a külföldön dolgozó montenegróiak tranzitálását is. Oroszország szintén hasonló helyzetben találta magát, így a szerbekhez hasonlóan ők is csak a határkorlátozás [feloldását követően](#) utazhattak a montenegrói tengerpartra. A kormány ezen lépései pedig a turizmusban dolgozók megélhetését tette kockára, hiszen Montenegró kapui pont a legtöbb turistát kibocsátó országok felé maradtak zárva augusztus közepéig.

Végezetül pedig nem hanyagolható el az elmúlt pár hónap és a kijárási tilalmak okozta frusztráció, mint politikaformáló erő hatása sem. A koronavírus-járvány pont az egyházügyi törvény kapcsán rendezett tüntetéssorozatot szakította meg, a témát tehát jegelte, ugyanakkor befejezetlen ügyként hagyta azt meg. Tovább fokozta a kedélyeket, s egyben a járvány- és egyházügyi helyzet összefonódásához vezetett, hogy május közepén a montenegrói hatóságok – az összejövetelek tilalmának megsértésére hivatkozva – nyolc egyházi méltóságot [vettek őrizetbe](#). Ez a lépés országszerte újabb tüntetéseket, Belgrád részéről pedig erőteljes kritikákat váltott ki. A társadalom elégedetlensége a törvénnyel és a koronavírus kezelésével így a tavaszi-nyári időszakban csak növekedhetett, amelyet augusztus 30-án nem az utcákon, hanem a szavazófülkékben adhattak ki magukból. Ennek pedig elsőszámú elszenvedője a DPS, míg nyertesei a szerb ortodox egyház támogatását is maguk mögött tudó ellenzéki pártok lettek.

## ÚJ KORMÁNY – ÜTKÖZŐPONTOK ÉS KOMPROMISSZUMOK

Az új kormányban résztvevő tömörülések korántsem nevezhetőek homogén közegnek. A három pártkoalíció a montenegrói politikai és társadalmi élet jelentős részét felelelik: egyaránt megtalálhatóak a szerb nacionalizmust hirdető, az Oroszország-pártiak és az ország NATO-tagságát ellenzők (különösen a Montenegro Jövőjéért koalícióban), miközben a liberális, EU-és zöldpárti, „nyugatis” politikai erők is reprezentáltak. Emiatt szinte lehetetlen, hogy választási programjaikat bármikor is képesek legyenek teljes egészében harmonizálni, így azokra az elemekre kívánják helyezni a hangsúlyt, amelyek többé-kevésbé összekötik a három tömörülést. Ezek fényében megállapítható, hogy a koalíciós kényszer feloldása a legkisebb közös többszörös elve alapján jöhetett létre, a három pártszövetség koalíciója pedig ennek a végeredménye.

A három pártkoalíció között külpolitikai kérdésekben fedezhetőek fel a legmaradékosabb törésvonalak. A Koszovó elismerésének újratárgyalására való igény a Montenegro Jövőjéért tömörülésen belüli szerb pártok, elsősorban pedig a Demokratikus Front (*Demokratski Front*, DF) képviselői között jelent meg. (Az ország 2008. október 9-én, közel nyolc hónappal Koszovó függetlenségének egyoldalú kinyilvánítása után ismerte el annak szuverenitását.) Ugyanez a koalíciós partner pedzegette a NATO-ból való kilépés ötletét, valamint – a szerb- és oroszpartii erők túlsúlyának eredményeként – a Belgrádhoz és Moszkvához kötődő viszony javítását, erősítését. A pártkoalíciók közötti, alapvetően az ország külpolitikai orientációjáról és bilaterális kapcsolatairól vallott nézetekben mutatkozó eltérések miatt az EU részéről is [mérsékelt fogadtatásban](#) részesültek a választás győztesei.

A regionális és nemzetközi színtérről érkező aggodalmak miatt még jobban felértékelődik a pártok közötti kompromisszum. A három pártkoalíció szeptember 8-ai [megállapodása](#) a közös kormányzásról (szakértői kormány felállításáról) fektette le azon minimumpontokat, amelyek az együttműködés alapjait adják. Az ország külpolitikájában ez a NATO-tagság és Koszovó elismerésének kikezdetlenségét, valamint az EU-integráció folytatását tartalmazza. A DF vezetője, Milan Knežević is [„geopolitikai és politikai realitásként”](#) beszélt az ország NATO-tagságáról és Koszovó elismeréséről, így nem várható, hogy a politikai napirenden előkerüljenek ezen témakörök. A valóság ezért továbbra is az euroatlanti struktúrák irányába történő elköteleződés folytatása: az új kormánykoalícióban is többségben vannak az EU-és NATO-pártii képviselők, illetve az ellenzéki sorba került DPS is az ország nyugati kapcsolatainak fenntartásában érdekelt. Az ország bilaterális kapcsolatai sem fognak nagymértékben változni: Szerbiával ugyan az egyházügyi törvény felülvizsgálata javíthatja a kapcsolatokat, az új montenegrói kormány külpolitikai pozíciói (a NATO-tagságról és Koszovóról) továbbra is vitás pontokként fognak megjelenni a két állam között. Ami Oroszországot illeti, az energetika és turizmus területén játszott szerepe továbbra is fennmarad, jelentősebb változás – csakúgy, mint Kína esetében – nem várható.



A [megállapodás](#) hazai vonatkozásaiban elmondható, hogy a pártkoalíciók vezetői – Zdravko Krivokapić, Aleksa Bečić és Dritan Abazović – a főbb állami pozíciók politikából való kivonására a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harcra, valamint az előző rezsim elszámoltatására tettek ígéretet; ezek azok a már-már megfoghatatlan „motívumok”, amelyek összetartják az új kormányt. Fontos szempontként jelenik meg továbbá a kisebbségi képviselők kormányzásba való bevonása, valamint – az identitáspolitikai törésvonalak csökkentése miatt – a nemzeti jelképek (zászló, címer, himnusz) megváltoztatásának elvetése is. Az egyházügyi törvény módosítása pedig egyaránt gesztusértékű a montenegrói szerbek és a szerb ortodox egyház (montenegrói szárnya) felé.

A hárompárti megállapodással így a kormánykoalíció mindegyik résztvevője nyertesként tekinthet magára. Az ország euroatlanti orientációjának és a külpolitikai status quo fenntartásának a nemzetközi közösségen kívül a Béke a mi nemzetünk és az URA örülhet, míg az egyházügyi törvény újratárgyalását a Montenegro Jövőjéért koalíció tagjai (illetve a szerb ortodox egyház) könyvelheti el sikerként. A megállapodás továbbá jó alapokat fektetett le regionális és nemzetközi szinten is. Kérdéses azonban, hogy a gyakorlatban hogyan fog megvalósulni az együttműködés, ugyanis abból egyelőre hiányoznak a konkrét, szakpolitikai célok. Ez, a koronavírus második hullámának, illetve gazdasági következményeinek lecsapódásának derekán, további belpolitikai súrlódásokat eredményezhet.

## A KOALÍCIÓ ELŐTT ÁLLÓ KIHÍVÁSOK

A választások kimenetelével új politikai korszak veheti kezdetét Montenegróban. A parlament szeptember 23-ai [alakuló ülésén](#) Bečićet házelnöknek, míg Krivokapićot miniszterelnök-jelöltnek szavazták meg; az egykori kormánypárt tartózkodott. A DPS ellenzékbe szorulásával olyan pártok és politikusok kerülnek kormányra, akik eddig nem rendelkeznek hasonló tapasztalatokkal, ami akár az instabilitás forrása is lehet. Másrésztől azonban az eddigi politikai csoport leváltásával elindulhat az ország demokratizálásának új(abb) hulláma. Nem érdemes azonban elfelejteni azt sem, hogy a DPS egy erős és évtizedekre visszanyúló tapasztalatokkal rendelkező ellenzéki tömböt fog alkotni, és így az elkövetkező időszakban is meghatározó ereje marad a montenegrói belpolitikának.

Ráadásul a választásokra, valamint a DPS leváltására egy olyan időszakban került sor, ami számos kihívás elé állíthatja az így is törekeny új koalíciót. A hárompárti megállapodásban rögzített kritériumok (vagyis az előző rezsimmel szembeni elszámoltatás elindítása) végrehajtása is problémás lehet: a DPS-hez köthető politikusok és tisztségviselők leváltása nem feltétlenül eredményezi a korrupció felszámolását. Az elmúlt harminc év ugyanis a politikai-gazdasági összefonódás következtében a volt kormánypárt jelentős hátszínre hozott létre. Az elszámoltatás pedig nem feltétlenül érintené ezen köröket, csupán – a médiában és nemzetközi körökben is jól felmutató – csúcsszereplőket. A teljes

körű tisztségviselő-csere azért sem képzelhető el, mert Montenegró relatíve kis közigazgatással rendelkezik; a szakemberek pótlása pedig további problémaforrást jelentene. Amennyiben pedig az ígértetek elmaradnak, a társadalom támogatottsága is megcsappanhat.

Az elszámoltatás elakadása – hasonlóan Észak-Macedóniához – az új kormány népszerűségére lehet negatív hatással. Nem érdemes azt sem elfelejteni, hogy a DPS erős ellenzéki szereplővé vált; a kormány esetleges válsága esetén pedig könnyen lehet, hogy újra kormányzati pozícióba kerül, s így az eddig ellenzékéből politizáló pártok könnyedén a koszovói Önrendelkezés párt (*Lëvizja Vetëvendosje*) és Albin Kurti rövidéletű miniszterelnökségének sorsára juthatnak.

A koalíciós partnerek belpolitikai célkitűzései egyelőre egybeesnek az EU által elvárt reformokkal, illetve az Európai Bizottság [országjelentéseiben](#) sarkalatos pontokként visszatérő kritériumokkal (jogállamiság megerősítése, korrupció visszaszorítása). Amennyiben az új kormányban sikerül ezen ügyek mentén előrelépni, az javíthatja – és a lehetőségekhez mérten felgyorsíthatja – Montenegró nemzetközi képét és uniós integrációját. Erre azért is szükség lenne, mert az ország csatlakozási folyamata az elmúlt években [lassuló tendenciát](#) mutat; ugyan 2020 júniusában [megnyílhatott](#) az utolsó, 8. fejezet (Versenypolitika), illetve az új bővítéspolitikai megközelítés [elfogadásával](#) elméletben az integráció is felgyorsulhat, de még így is kérdéses, hogy 2025-re eljut-e az ország a teljes jogú tagságig.

Jelenleg a legjelentősebb problémaforrás a koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés. A pandémia gazdasági hatásai ugyanis 2020 őszére válnak láthatóvá, a visszafogott turisztikai szezon eredménye pedig nem reményteljes. Az államadósság szintjének növekedése – amelyhez a kínai hitelből épülő Bar-Boljare autópálya is hozzájárul – szintén költségvetési problémák forrása lehet, ezért kiemelten fontos lesz a kormány gazdaságpolitikája (amelyről egyelőre keveset lehet tudni). Mindeközben fennáll annak az esélye, hogy a jövőben szükségessé váló megszorítások a kormány népszerűségvesztéséhez vezetnek, illetve ellentéteket szülnek a törékeny koalíción belül, ami pedig könnyen a DPS ismételt megerősödéséhez vezethet.

A montenegrói kormányváltás egy bizonytalanságokkal teli időszakban következett be. A kormányzó pártoknak egyszerre kell azon dolgozniuk, hogy megteremtsék (és fenntartsák) belső kohéziójukat, eleget tegyenek szavazóbázisaik elvárásainak, és kezeljék a koronavírus második hullámának, valamint annak gazdasági következményei által kialakuló helyzetet. Ezen elemek összessége az instabilitás veszélyét, valamint egy esetleges kormányválságot idézhetik elő. Egyelőre azonban úgy tűnik, hogy a legkisebb közös többszörös elvén, vagyis az előző rendszer elszámoltatásán – valamint a nyugatias külpolitikai irány fenntartásán – nyugvó politika ideig-óráig minimalizálni tudja a pártok közötti törésvonalakat.