



Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Karadağ: AB Koşulluluğu, Müzakere Performansı ve Kurumsal Dönüşümün Sınırları

Murat Derin¹

Öz

Bu çalışma, Karadağ'ın Avrupa Birliği'ne katılım sürecini AB koşulluluğu, müzakere performansı ve kurumsal dönüşümün sınırları bağlamında incelemektedir. Çalışmanın temel amacı, Karadağ'ın 2024 sonrasında hız kazanan müzakere sürecinin hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi ve yolsuzlukla mücadele alanlarında kalıcı ve işlevsel kurumsal dönüşüme ne ölçüde yansıdığını değerlendirmektir. Araştırma, nitel belge analizi ve politika analizi yöntemine dayanmaktadır. Avrupa Birliği kurumlarının güncel belgeleri, Avrupa Konseyi ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü/Yönetişim ve Yönetimi Geliştirme Desteği (Organisation for Economic Co-operation and Development/Support for Improvement in Governance and Management, OECD/SIGMA) gibi teknik izleme raporları, demokrasi göstergeleri ve AB koşulluluğu literatürü birlikte değerlendirilmiştir. Bulgular, Karadağ'ın teknik müzakere performansı bakımından Batı Balkanlar'daki en ileri adaylardan biri olduğunu göstermektedir. Olumlu Geçici Kriterler Değerlendirme Raporu (Interim Benchmark Assessment Report, IBAR) süreci, ardışık fasıl kapanışları, Reform Agenda, Tek Avro Ödeme Alanı'na (Single Euro Payments Area, SEPA) katılım ve Growth Plan kapsamındaki destekler bu ilerlemeyi güçlendirmiştir. Bununla birlikte hukukun üstünlüğü, yargı hesap verebilirliği, kamu yönetiminde liyakat ve yüksek düzey yolsuzlukla mücadele alanlarında uygulama açığı devam etmektedir. Çalışma, bu açığın idari kapasiteyle tek başına açıklanamayacağını, yargı atamaları, siyasal maliyetler, kurumsal direnç ve hesap verebilirlik mekanizmalarıyla birlikte değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Karadağ örneği, AB koşulluluğunun alanlara göre farklılaşan ve uygulama sonuçlarına bağlı olarak değişen çok katmanlı bir mekanizma olduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Karadağ, Avrupa Birliği, AB Koşulluluğu, Müzakere Performansı, Kurumsal Dönüşüm

JEL Kodları: F50, F53, F55, O52

Montenegro's Accession to the European Union: EU Conditionality, Negotiation Performance and the Limits of Institutional Transformation

Abstract

This study examines Montenegro's accession to the European Union in the context of EU conditionality, negotiation performance, and the limits of institutional transformation. The main aim of the study is to assess the extent to which Montenegro's accelerated negotiation process after 2024 has translated into durable and functional institutional transformation in the fields of the rule of law, public administration, and anti-corruption. The research is based on qualitative document analysis and policy analysis. Current documents of European Union institutions, technical monitoring reports by bodies such as the Council of Europe and the Organisation for Economic Co-operation and Development/Support for Improvement in Governance and Management (OECD/SIGMA), democracy indicators, and the literature on EU conditionality are evaluated together. The findings show that Montenegro is among the most advanced candidates in the Western Balkans in terms of technical negotiation performance. The positive Interim Benchmark Assessment Report (IBAR) process, successive chapter closures, the Reform Agenda, participation in the Single Euro Payments Area (SEPA), and support under the Growth Plan have strengthened this progress. However, an implementation gap persists in the fields of the rule of law, judicial accountability, merit-based public administration, and high-level anti-corruption efforts. The study argues that this gap cannot be explained solely by administrative capacity and should be assessed in relation to judicial appointments, political costs, institutional resistance, and accountability mechanisms. The Montenegrin case shows that EU conditionality operates as a multi-layered mechanism whose effects vary across policy areas and depend on implementation outcomes.

Keywords: Montenegro, European Union, EU Conditionality, Negotiation Performance, Institutional Transformation

JEL Codes: F50, F53, F55, O52

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muratderin22@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7367-4223>

Giriş

Avrupa Birliği'nin genişleme politikası, Soğuk Savaş sonrasında aday ülkelerde demokratikleşme, hukukun üstünlüğü, kurumsal uyum ve idari kapasite inşası üretmeyi hedefleyen temel dönüşüm araçlarından biri olarak görülmüştür. Bu çerçevede Batı Balkanlar, Birliğin dönüştürücü etkisinin hem imkânlarını hem de sınırlarını gösteren başlıca bölgesel alanlardan biri hâline gelmiştir. Karadağ ise 2008'de üyelik başvurusunda bulunması, 2010'da aday ülke statüsü kazanması ve 2012'de katılım müzakerelerine başlaması nedeniyle bu sürecin en dikkat çekici örneklerinden biridir. Avrupa Birliği Konseyi'nin güncel verilerine göre Mart 2026 itibarıyla Karadağ, müzakere kapsamındaki 33 faslın tamamını açmış ve 14 faslı geçici olarak kapatmıştır. Bu tablo, ülkeyi Batı Balkanlar içinde en ileri adaylardan biri konumuna taşımaktadır. Ancak aynı tablo, müzakere performansı ile kurumsal dönüşüm arasındaki ilişkinin ne ölçüde doğrusal olduğu sorusunu da gündeme getirmektedir (Council of the European Union, 2026a, 2026b).

Karadağ'ın son dönemde hızlanan müzakere süreci, özellikle Haziran 2024'te 23. Fasl "Yargı ve Temel Haklar" ile 24. Fasl "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" alanlarında ara kriterlerin karşılandığını gösteren olumlu IBAR (Interim Benchmark Assessment Report - Geçici Kriterler Değerlendirme Raporu) sonrasında yeni bir aşamaya girmiştir (European Commission, 2025a:3; EU-Montenegro Stabilisation and Association Parliamentary Committee, 2025:2). Bu gelişmeyi, Aralık 2024'ten Mart 2026'ya uzanan dönemde birden fazla faslın geçici olarak kapatılması izlemiştir (Council of the European Union, 2026a, 2026b). Karadağ yönetimi, 2026 sonuna kadar müzakereleri tamamlama ve 2028'de AB üyesi olma hedefini güçlü biçimde vurgulamaktadır (Government of Montenegro, 2026). AB kurumlarının güncel yaklaşımında ise katılım süreci, liyakat, hukukun üstünlüğü ve reformların kalıcılığına dayalı bir çerçevede ele alınmaktadır (European Commission, 2025b:1-2, 26; European Parliament, 2026:1-2).

Bu çalışma, Karadağ örneğini AB koşulluluğu, müzakere performansı ve kurumsal dönüşümün sınırları bağlamında incelemektedir. Çalışmanın temel hareket noktası, Karadağ'ın teknik müzakere göstergeleri bakımından ileri bir aday olmasına rağmen, bu ilerlemenin hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, kamu yönetimi ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlarda derin ve sürdürülebilir kurumsal dönüşümle tam olarak örtüşüp örtüşmediği sorusudur. Bu çerçevede çalışmanın ana araştırma sorusu şu şekilde formüle edilmektedir: Karadağ'ın AB katılım sürecinde kaydettiği yüksek müzakere performansı, hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi ve yolsuzlukla mücadele alanlarında ne ölçüde kalıcı ve işlevsel kurumsal dönüşüme dönüşmektedir?

Bu soruya bağlı olarak çalışma üç alt soruya odaklanmaktadır. İlk olarak, AB koşulluluğunun Karadağ'da hangi alanlarda reform ivmesi ve teknik uyum ürettiği incelenmektedir. İkinci olarak, hukukun üstünlüğü, yargı, kamu yönetimi ve yolsuzlukla mücadele alanlarında uygulama açığının hangi göstergeler üzerinden ortaya çıktığı değerlendirilmektedir. Üçüncü olarak, 2024 sonrasında hızlanan müzakere sürecinin ve 2028 üyelik perspektifinin reformların kalıcılığı açısından ne tür imkânlar ve sınırlılıklar barındırdığı tartışılmaktadır. Bu sorular aracılığıyla Karadağ'ın 'öncü aday' konumu, açılan ve kapatılan fasıllarla birlikte reformların kurumsal işleyişe ne ölçüde yerleştiği üzerinden ele alınmaktadır.

Çalışmanın temel varsayımı, Karadağ'ın 2024 sonrasında belirgin bir müzakere ivmesi yakaladığı, ancak bu performansın her alanda aynı derinlikte kurumsal dönüşüm üretmediğidir. AB koşulluluğu, teknik uyum ve mevzuat aktarımı bakımından güçlü bir teşvik mekanizması oluşturmuştur. Buna karşılık hukukun üstünlüğü, yargı hesap verebilirliği, kamu yönetiminde liyakat, yolsuzlukla mücadelede sicil üretme kapasitesi ve bağımsız kurumların işleyişi gibi siyasal maliyeti yüksek alanlarda dönüşüm daha sınırlı ve kırılgan bir görünüm sergilemektedir. Bu nedenle Karadağ örneği, AB koşulluluğunun başarısızlığından çok, alanlara göre farklılaşan ve uygulama kapasitesine bağlı sonuçlar üreten bir mekanizma olduğunu göstermektedir.

Kuramsal açıdan çalışma, Avrupaileşme ve AB koşulluluğu literatüründen yararlanmaktadır. Avrupaileşme, aday ülkelerin AB kurallarını, normlarını ve kurumsal standartlarını ulusal düzeye aktarma süreci olarak ele alınmaktadır. Schimmelfennig ve Sedelmeier'in dış teşvikler modeli, aday ülkelerde reformların üyelik ödülünün güvenilirliği, koşulların açıklığı, ödülün büyüklüğü ve iç uyum maliyetleriyle yakından ilişkili olduğunu ortaya koymaktadır (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005:12-17). Batı Balkanlar bağlamındaki çalışmalar ise bu ilişkinin her zaman doğrusal işlemediğini göstermektedir. Üyelik perspektifi güçlü bir teşvik sunsa da, hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlarda yerel siyasal maliyetler, idari kapasite eksiklikleri ve kurumsal bağımsızlık sorunları reformların etkisini sınırlayabilmektedir (Kmezić, 2017:157, 160-163; Zhelyazkova et al., 2019:17-20, 29-31)

Çalışma ayrıca hibrit rejim, rekabetçi otoriterlik ve stabilitokrasi tartışmalarını yardımcı bir analitik çerçeve olarak kullanmaktadır. Batı Balkanlar literatüründe, bazı siyasal yapılarda seçim süreçlerinin devam etmesine rağmen medya, kamu kaynakları ve siyasal rekabet koşulları üzerinde iktidar lehine asimetrliler oluşabildiği vurgulanmaktadır (Bieber, 2020:29-30, 149; Levitsky & Way, 2010: 5, 9-10). Stabilitokrasi yaklaşımı ise dış aktörlerin istikrar beklentisi ile yerel reform söylemleri arasındaki ilişkinin, bazı durumlarda demokratik kurumsallaşmayı derinleştirmek yerine sınırlı ve biçimsel uyum üretebildiğini ileri sürmektedir (Zweers et al., 2022:1, 9-12). Bu çerçeve, Karadağ'ın AB sürecini teknik ilerleme ile kurumsal derinlik arasındaki gerilim üzerinden daha dengeli biçimde değerlendirmeye imkân vermektedir.

Araştırma, nitel belge analizi ve politika analizi yöntemine dayanmaktadır. Veri seti dört temel kaynak grubundan oluşmaktadır. İlk grup, Avrupa Komisyonu'nun Karadağ raporları, Avrupa Birliği Konseyi'nin müzakere verileri, Avrupa Parlamentosu'nun 2026 genişleme stratejisi kararı, AB-Karadağ İstikrar ve Ortaklık Parlamento Komitesi (EU-Montenegro Stabilisation and Association Parliamentary Committee) belgeleri ve Komisyonun güncel genişleme açıklamaları gibi resmî AB belgeleridir. İkinci grup, Karadağ'a ilişkin teknik izleme ve değerlendirme belgelerinden oluşmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States against Corruption, GRECO), OECD/SIGMA, Venedik Komisyonu, Avrupa Birliği İltica Ajansı (European Union Agency for Asylum, EUAA) ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) raporları kullanılmıştır. Üçüncü grup, Freedom House ve Medya Çoğulculuğu İzleme Aracı (Media Pluralism Monitor) gibi demokrasi, medya özgürlüğü ve kurumsal performans göstergeleri sağlayan raporlardır. Dördüncü grup ise AB koşulluluğu, Avrupaileşme, hukukun üstünlüğü ve Batı Balkanlar'da demokratikleşme literatürünü temsil eden akademik çalışmalardan oluşmaktadır.

Bu kaynak seti, çalışmanın müzakere verilerine dayalı dar bir ilerleme değerlendirmesiyle sınırlı kalmamasını ve reformların uygulama düzeyindeki sonuçlarını daha geniş bir çerçevede ele almasını mümkün kılmaktadır. Analiz sürecinde müzakere performansı, teknik uyum, hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi kapasitesi, yolsuzlukla mücadele, uygulama açığı, reformların sürdürülebilirliği ve jeopolitik genişleme bağlamı temel kategoriler olarak belirlenmiştir. Bu kategoriler, belgelerin betimleyici veri kaynağı olarak kullanılmasının ötesinde, Karadağ'ın müzakere performansı ile kurumsal dönüşüm düzeyi arasındaki ilişkinin analitik biçimde değerlendirilmesine imkân vermektedir. Bu doğrultuda Avrupa Birliği kurumlarının belgeleri, fasıl açma ve kapatma süreçleri, IBAR sonrası gelişmeler, Reform Agenda, Growth Plan ve SEPA gibi teknik uyum ve kademeli entegrasyon göstergeleri bakımından incelenmiştir. GRECO, OECD/SIGMA, Venedik Komisyonu, EUAA ve OSCE gibi kurumların raporları ise hukukun üstünlüğü, yargı hesap verebilirliği, yolsuzlukla mücadele, kamu yönetiminde liyakat, idari kapasite ve uygulama sonuçları açısından değerlendirilmiştir. Freedom House ve Media Pluralism Monitor gibi göstergeler, demokratik kurumların işleyişi, medya özgürlüğü ve temel haklar alanındaki eğilimleri tamamlayıcı veri olarak kullanılmıştır. Böylece çalışmada Karadağ'ın AB sürecindeki teknik ilerlemesi, kurumsal içselleştirme ve uygulama açığı üreten alanlarla birlikte ele alınmıştır.

Belge analizi sürecinde üç düzeyli bir okuma yapılmıştır. İlk düzeyde, Karadağ'ın teknik müzakere performansını gösteren fasıl açma-kapatma verileri, AB belgeleri ve resmî açıklamalar üzerinden tespit edilmiştir. İkinci düzeyde, hukukun üstünlüğü, yargı, yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetimi alanlarındaki uygulama kapasitesi, uluslararası izleme raporlarında yer alan kurumsal göstergelerle karşılaştırılmıştır. Üçüncü düzeyde ise bu bulgular, AB koşulluluğu, uygulama açığı, iç siyasal maliyet ve kurumsal direnç kavramlarıyla ilişkilendirilerek yorumlanmıştır. Bu yöntemsel tercih, Karadağ'ın teknik olarak ilerleyen bir aday ülke görünümü ile kurumsal dönüşümün sınırlı kaldığı alanlar arasındaki farkı görünür kılmaktadır. Çalışma insan katılımcı içermediği için etik kurul izni gerektirmemektedir.

Bu makalenin bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Öncelikle Karadağ'ın AB katılım süreci devam ettiği için müzakere verileri ve kurumsal değerlendirmeler zaman içinde değişebilmektedir. İkinci olarak, kurumsal dönüşümün ölçülmesi mevzuat değişiklikleri veya fasıl kapanışlarıyla sınırlı tutulamaz. Uygulama kapasitesi, kurumların işleyişi, bağımsızlık algısı ve reformların sürdürülebilirliği de dikkate alınmalıdır. Üçüncü olarak, Karadağ Batı Balkanlar'daki genel eğilimleri anlamak için önemli bir örnek sunsa da, her aday ülkenin siyasal bağlamı farklıdır. Bu nedenle çalışma, bölgeye ilişkin genelleyici bir hüküm vermekten çok, Karadağ vakası üzerinden AB koşulluluğunun imkânlarını ve sınırlarını tartışmayı amaçlamaktadır.

Bu çerçevede makalenin katkısı iki düzeyde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak çalışma, Karadağ'ın 2024 sonrası hızlanan müzakere performansını güncel AB belgeleri ve teknik izleme raporları üzerinden değerlendirerek literatüre güncel bir vaka analizi sunmaktadır. İkinci olarak, müzakere performansı ile kurumsal dönüşüm arasındaki farkı görünür kılarak AB koşulluluğunun Batı Balkanlar'daki etkisini daha nüanslı biçimde tartışmaktadır. Karadağ örneği, AB genişleme politikasının belirli alanlarda reform ivmesi üretebildiğini, ancak bu ivmenin kurumsal içselleştirme ve uygulama kapasitesiyle desteklenmediği durumlarda sınırlı kalabildiğini göstermektedir.

1. Kuramsal Çerçeve: AB Koşulluluğu, Avrupaileşme ve Uygulama Açığı

Avrupa Birliği genişleme politikası, aday ülkelerde norm, kural ve kurum aktarımı yoluyla siyasal ve idari dönüşüm üretmeyi amaçlayan çok katmanlı bir süreçtir. Bu çerçevede Avrupaileşme, AB düzeyinde şekillenen kuralların ve kurumsal standartların ulusal düzeye aktarılması, benimsenmesi ve uygulanması olarak ele alınmaktadır. Ancak Avrupaileşme, mevzuat uyumunu aşan biçimde idari kapasite, kurumsal işleyiş ve siyasal pratiklerle birlikte değerlendirilmelidir. Aday ülkelerin idari kapasitesi, siyasal aktörlerin reformlara yaklaşımı, kurumsal direnç noktaları ve uygulama süreçleri de bu dönüşümün niteliğini belirler. Schimmelfennig ve Sedelmeier'in geliştirdiği yaklaşım, Avrupaileşmeyi kural benimseme süreci olarak tanımlarken, bu benimsemenin hukuki, davranışsal ve kurumsal boyutları bulunduğunu vurgular. Bu ayrım, aday ülkelerde reformların yasal düzenleme düzeyinden kurumsal işleyiş ve siyasal pratiklere ne ölçüde taşındığını değerlendirmek açısından önem taşır (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005: 7-8).

AB koşulluluğu, Avrupaileşme sürecinin aday ülkeler bakımından en önemli araçlarından biridir. Koşulluluk mantığı, aday ülkenin üyelik perspektifi ve AB ile daha yakın kurumsal ilişki karşılığında belirli siyasal, hukuki ve idari kriterleri yerine getirmesine dayanır. Dış teşvikler modeli, bu sürecin rasyonel tercih temelinde işlediğini varsayar. Buna göre aday ülke, AB'nin sunduğu ödülü yeterince güvenilir ve değerli gördüğünde, reformların iç maliyetini üstlenmeye daha istekli hâle gelir. Koşulların açık ve ölçülebilir olması, ödülün zamanlamasının inandırıcı görünmesi ve reformların iç siyasal maliyetinin yönetilebilir düzeyde kalması, koşulluluğun etkisini artıran temel unsurlar arasında yer alır (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005:12-13). Bu nedenle AB koşulluluğu, aday ülkenin iç siyasal yapısı ve AB'nin süreci ne ölçüde tutarlı yönettiğiyle birlikte sonuç üreten bağlamsal bir mekanizma olarak ele alınmalıdır.

Koşulluluğun etkisi, aday ülkenin AB'ye uyum yönündeki formel taahhütleriyle sınırlı biçimde açıklanamaz. Genişleme literatürü, AB'nin dönüştürücü gücünün üyelik ödülünün inandırıcılığı, koşulların tutarlılığı, izleme mekanizmalarının güvenilirliği ve aday ülkedeki veto aktörlerinin konumuyla yakından ilişkili olduğunu göstermektedir. Bu nedenle AB koşulluluğu, yerel siyasal aktörler, kurumsal kapasite ve reformların iç maliyetiyle birlikte işleyen çok aktörlü bir etkileşim süreci olarak değerlendirilmelidir. Bu yaklaşım, Karadağ gibi teknik müzakere performansı yüksek adaylarda dahi kurumsal dönüşümün neden alanlara göre farklılaştığını açıklamak açısından önemlidir (Grabbe, 2006: 75-76, 83-84; Noutcheva, 2012: 19-23; Vachudova, 2005: 105-108, 120-125; Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005: 12-17).

Batı Balkanlar bağlamında koşulluluğun işleyişi, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinden farklı bazı özellikler taşımaktadır. Bölge ülkelerinde devlet inşası, savaş sonrası kurumsal miras, etnik-siyasal bölünmeler, zayıf idari kapasite, yolsuzluk ağları ve güvenlik kaygıları, AB koşulluluğunun etkisini karmaşıktırmaktadır. Zhelyazkova, Damjanovski, Nechev ve Schimmelfennig, Batı Balkanlar'da koşulluluğun etkisinin üyelik vaadinin güvenilirliği, AB koşullarının açıklığı, aday ülkenin kapasitesi ve iç siyasal maliyetlerle birlikte değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu yaklaşım, aday ülkelerin AB kurallarını benimsemesini dış baskı, iç aktör tercihleri, kurumsal kapasite ve uygulama süreçleriyle birlikte açıklar. Reformların iç aktörler tarafından nasıl algılandığı, hangi alanlarda direnç ürettiği ve hangi kurumlar tarafından uygulandığı da sürecin sonucunu belirler (Zhelyazkova et al., 2019:19-20, 29-31). Bu nedenle

Batı Balkanlar’da koşulluluğun başarısı, mevzuat aktarımının yanında reformları uygulayacak kurumların özerkliği, siyasal aktörlerin maliyet hesabı ve yerleşik patronaj ağlarının dönüştürülme kapasitesiyle birlikte değerlendirilmelidir.

Bu noktada kural aktarımı ile uygulama arasındaki fark, Avrupaileşme literatürünün merkezî sorunlarından biri hâline gelmektedir. Literatürde bu fark, AB normlarının ve müktesebatının ulusal mevzuata aktarılması ile bu kuralların idari pratiklere ve kurumsal davranışlara yerleşmesi arasındaki mesafe üzerinden tartışılmaktadır. Aday ülkeler müzakere sürecinde AB müktesebatına uyum sağlamak için yasal düzenlemeler yapabilir ve yeni kurumsal yapılar oluşturabilir. Ancak bu düzenlemelerin etkili biçimde uygulanması, çoğu zaman daha uzun ve daha siyasal bir süreçtir. Özellikle hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminde liyakat gibi alanlarda reformların iç siyasal maliyeti yüksektir. Bu alanlarda yasal değişiklikler, mevcut güç ilişkilerini ve çıkar ağlarını doğrudan etkileyebildiği için uygulama aşamasında dirençle karşılaşabilir. Kmezić’e göre Batı Balkanlar’da hukukun üstünlüğü reformları çoğu zaman yargı kurumlarının biçimsel yeniden düzenlenmesiyle sınırlı kalabilmekte, kalıcı demokratik etki için bağımsızlık, hesap verebilirlik ve uygulama kapasitesinin birlikte güçlenmesi gerekmektedir (Kmezić, 2017:157, 160-163).

Hoxhaj’a göre AB, 2018 Batı Balkanlar Stratejisi ve 2020 yeni genişleme metodolojisiyle hukukun üstünlüğü, yolsuzlukla mücadele ve organize suçla mücadeleyi genişleme politikasının merkezine yerleştirmiştir. Ancak bu alanlardaki reformlar, yasal uyum veya kurumsal yeniden yapılanma yoluyla tek başına kalıcı dönüşüm üretmeyebilir. Hoxhaj, hukukun üstünlüğü reformlarının etkisini bağımsız kurumların işleyişi, yüksek düzey yolsuzlukta soruşturma ve yargılama sicili ile siyasal müdahaleden arındırılmış yargısal süreçler üzerinden değerlendirmektedir (Hoxhaj, 2021:148-151, 169). Bu çerçevede “fundamentals first” yaklaşımı, öncelik sıralamasını ve reformların uygulama kapasitesi ile kurumsal sonuçlar üzerinden ölçülme biçimini birlikte etkileyen bir çerçeve olarak değerlendirilebilir.

AB’nin Batı Balkanlar’daki dönüştürücü etkisini tartışan literatür, koşulluluğun zaman içinde daha teknik ve ölçülebilir göstergelere dayalı bir karakter kazanabildiğine dikkat çekmektedir. Grabbe, AB’nin dönüştürücü gücünün norm aktarımı yanında izleme, raporlama ve idari uyum mekanizmalarıyla işlediğini vurgulamaktadır (Grabbe, 2006:75-76, 83-84). Noutcheva ise aday ülkelerde AB koşulluluğunun meşruiyet ve uyum sorunlarıyla birlikte ele alınması gerektiğini, formel uyumun her zaman derin kurumsal dönüşüm anlamına gelmediğini belirtmektedir (Noutcheva, 2012:28-33). Bu çerçevede aday ülkeler, reform gündemini mevzuat uyumu, strateji belgesi hazırlama ve kurumsal yapı oluşturma gibi ölçülebilir göstergelere yoğunlaştırabilmektedir. Bu tür göstergeler müzakere sürecinin izlenmesini kolaylaştırır. Ancak demokratik kurumların işleyişini, hesap verebilirliği ve uygulama sonuçlarını ölçmek her zaman aynı derecede kolay değildir. Džankić, Keil ve Kmezić’in derlediği çalışma, Batı Balkanlar’da Avrupaileşmenin üyelik perspektifiyle güçlü biçimde bağlantılı olduğunu, fakat yerel siyasal aktörlerin reform süreçlerini seçici biçimde sahiplenebildiğini göstermektedir (Zhelyazkova et al., 2019:17-20, 29-31). Zhelyazkova ve arkadaşları da Batı Balkanlar’da koşulluluğun etkisinin üyelik vaaadinin güvenilirliği, iç siyasal maliyetler, idari kapasite ve uygulama süreçleriyle birlikte değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir (Zhelyazkova et al., 2019:17-20, 24-25). Bu nedenle AB koşulluluğunun etkisi,

teknik uyum göstergeleriyle birlikte uygulama sonuçları, kurumsal davranışlar ve yerel aktörlerin reformları sahiplenme biçimleri üzerinden değerlendirilmelidir.

Uygulama açığı bu çalışmada, AB normlarının ve müktesebatının iç hukuka aktarılması ile bu normların kurumsal pratiklere yerleşmesi arasındaki mesafe olarak kullanılmaktadır. Bu mesafe özellikle hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, yüksek düzey yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminde liyakat gibi siyasal maliyeti yüksek alanlarda belirginleşmektedir (Kmezić, 2017:157, 160-163; Zhelyazkova et al., 2019:17-20, 29-31). Dolayısıyla uygulama açığı, basit bir idari kapasite sorunu olarak görülemez. Bu kavram, aynı zamanda reformların hangi aktörler tarafından desteklendiğini, hangi kurumlarda dirençle karşılaştığını ve mevcut güç ilişkilerini ne ölçüde dönüştürdüğünü anlamaya imkân veren analitik bir araçtır.

Hibrit rejim ve rekabetçi otoriterlik literatürü, bu sınırlılıkları anlamak için yardımcı bir analitik çerçeve sağlar. Diamond, hibrit rejimleri demokratik kurumların varlığını sürdürdüğü, ancak demokratik rekabetin ve hesap verebilirliğin zayıfladığı ara rejim tipleri olarak ele almaktadır (Diamond, 2002:21-25). Schedler ise seçimlerin düzenli biçimde yapılmasının tek başına demokratik niteliği güvence altına almadığını, seçimsel rekabetin adil koşullarda yürütülüp yürütülmediğinin belirleyici olduğunu vurgulamaktadır (Schedler, 2006:1-5). Levitsky ve Way'e göre rekabetçi otoriter rejimlerde demokratik kurumlar biçimsel olarak varlığını sürdürür, seçimler yapılır ve muhalefet siyasal alanda yer alır. Ancak iktidar sahipleri devlet kaynaklarına, medya alanına, kamu idaresine ve yargısal süreçlere erişimde belirgin avantajlara sahip olabilir. Bu tür yapılarda demokratik rekabet tamamen ortadan kalkmaz, ancak iktidar ile muhalefet arasındaki rekabetin eşit koşullarda yürütülmesi güçleşir (Levitsky & Way, 2010: 5, 9-10).

Bieber'in Batı Balkanlar'da otoriterleşme ve demokratik durgunluk üzerine çalışması, AB üyelik perspektifinin varlığının demokratik konsolidasyonu kendiliğinden güvence altına almadığını göstermesi bakımından önemlidir. Bölgedeki bazı siyasal aktörler, dışarıya reformcu ve Avrupa yanlısı bir söylem yöneltirken içeride medya, kamu kaynakları, patronaj ilişkileri ve kurumlar üzerinde güçlü kontrol mekanizmaları kurabilmektedir. Bu durum, AB sürecinin tamamen etkisiz olduğu anlamına gelmez. Ancak reform söylemi ile kurumsal pratikler arasındaki mesafenin dikkatle izlenmesi gerektiğini gösterir (Bieber, 2020:108, 149). Karadağ gibi AB sürecinde ileri konumda bulunan adaylar için bu ayrım özellikle önemlidir. Çünkü yüksek müzakere performansı, kurumsal dönüşümün derinliğini ancak uygulama sonuçlarıyla birlikte değerlendirildiğinde anlamlı hâle getirir. Bu nedenle Karadağ'ın öncü aday konumu, hukuki uyum ve fasıl kapanışları kadar yargı atamaları, yolsuzluk dosyalarının sonuç üretme kapasitesi, kamu yönetimindeki devir oranları, medya alanındaki güç asimetrisi ve patronaj ilişkileri üzerinden de incelenmelidir.

Stabilitokrasi kavramı da bu tartışmanın parçası olarak değerlendirilebilir. Kavram, Batı Balkanlar'da bazı yönetimlerin dış aktörler tarafından istikrar sağlayıcı ve AB yanlısı aktörler olarak görülürken, demokratik standartlar bakımından sınırlı ilerleme üretmesini açıklamak için kullanılmaktadır. Pavlović, stabilitokrasi kavramını Batı Balkanlar'da Batı yanlısı dış politika söylemi ile içeride demokratik standartların zayıflaması arasındaki ilişkiyi açıklamak için kullanmaktadır (Pavlović, 2017:1-2). BiEPAG raporları da bölgede bazı yönetimlerin AB üyeliği, güvenlik iş birliği ve bölgesel istikrar söylemleri üzerinden dış destek ararken, içeride

medya özgürlüğü, yargı bağımsızlığı ve demokratik hesap verebilirlik alanlarında sorunlu pratikleri sürdürebildiğine dikkat çekmektedir (Balkans in Europe Policy Advisory Group [BiEPAG], 2017:1-5, 95-96). Bieber ise Batı Balkanlar'da otoriterleşme eğilimlerinin çoğu zaman Avrupa yanlısı reform söylemleriyle birlikte ilerleyebildiğini göstermektedir (Bieber, 2020:12-13, 108, 149). Zweers ve arkadaşları da AB'nin Batı Balkanlar'daki genişleme politikasında teknik yaklaşım, hukukun üstünlüğü ölçütlerindeki belirsizlik, ilerleme raporlamasının sınırlılıkları, gerileme karşısında zayıf tepki ve lider odaklı ilişki biçimi gibi unsurların bazı durumlarda demokratik dönüşümü zayıflatılabildiğini ileri sürmektedir (Zweers et al., 2022:12-17, 30-34). Bu yaklaşım, AB'nin bölgedeki rolünü daha dengeli bir çerçevede tartışmaya açarak demokratikleşme hedefi ile istikrar beklentisi arasındaki gerilime dikkat çeker. Karadağ örneğinde bu gerilim, ülkenin AB'ye en yakın adaylardan biri olarak görülmesi ile hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi ve yolsuzlukla mücadele alanlarında süren uygulama sorunları arasındaki mesafede izlenebilir. Bu çerçevede stabilitokrasi tartışması, Karadağ'ın üyelik perspektifini reddetmekten çok, teknik ilerleme ile demokratik kurumsallaşma arasındaki farkı sorgulayan yardımcı bir açıklama zemini olarak kullanılmaktadır.

Bu kuramsal çerçeve, Karadağ'ın AB katılım sürecini değerlendirmek için üç temel çıkarım sunmaktadır. Karadağ örneğinde AB koşulluluğu, öncelikle üyelik perspektifinin teknik uyum ve müzakere performansı üzerindeki teşvik edici etkisi üzerinden görünür hâle gelmektedir. Ülkenin 33 faslın tamamını açması, 2024 sonrasında olumlu IBAR süreciyle birlikte yeni fasıl kapanışları gerçekleştirmesi ve Reform Agenda ile Growth Plan gibi araçlar üzerinden AB ile daha yakın bir ilişki kurması, dış teşvikler modelinin açıklayıcı değerini göstermektedir. Ancak aynı süreç, kuramsal çerçevede vurgulanan uygulama açığı ve iç siyasal maliyet kavramlarının Karadağ bakımından neden önemli olduğunu da ortaya koymaktadır. Hukukun üstünlüğü, yargı hesap verebilirliği, yüksek düzey yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminde liyakat gibi alanlarda reformların yavaş ve kırılğan ilerlemesi, teknik uyum ile kurumsal içselleştirme arasındaki farkı görünür kılmaktadır. Bu nedenle Karadağ vakasında kuramsal çerçeve, yalnızca genel bir açıklama zemini olarak değil, müzakere performansı ile kurumsal dönüşüm arasındaki gerilimi somutlaştıran bir analiz aracı olarak kullanılmaktadır.

İlk olarak, müzakere performansı ile kurumsal dönüşüm aynı düzlemde ele alınamaz. Karadağ'ın açılan ve geçici olarak kapatılan fasıl sayıları, teknik ilerleme hakkında önemli bilgi sağlamaktadır. Buna karşılık hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlarda reformların etkisi, uygulama sonuçları, kurumsal davranışlar ve aktörlerin reformlara yaklaşımı üzerinden değerlendirilmelidir. İkinci olarak, AB koşulluluğu güçlü bir teşvik mekanizmasıdır, fakat etkisi Karadağ'da da alanlara göre farklılaşmaktadır. İç siyasal maliyeti düşük ve teknik uyum gerektiren alanlarda daha hızlı sonuç alınabilirken, bağımsız kurumlar, yargı hesap verebilirliği ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlarda ilerleme daha sınırlı kalabilmektedir. Üçüncü olarak, Karadağ'ın 'öncü aday' konumu, müzakere istatistikleriyle birlikte reformların sürdürülebilirliği, kurumsal içselleştirme kapasitesi, yargı atamaları, kamu yönetiminde liyakat ve yüksek düzey yolsuzluk dosyalarının sonuç üretme kapasitesi üzerinden analiz edilmelidir. Bu çıkarımlar, izleyen bölümlerde Karadağ'ın teknik müzakere ilerlemesi ile hukukun üstünlüğü, yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetimi alanlarında görülen uygulama sınırlarının birlikte değerlendirilmesine zemin oluşturmaktadır.

Bu nedenle çalışmada AB koşulluluğu, Karadağ'da reform gündemini harekete geçiren

önemli bir mekanizma olarak kabul edilmektedir. Ancak bu mekanizmanın başarısı, teknik uyumun ötesinde kurumsal derinlik üretip üretmediğiyle ölçülmektedir. Karadağ örneği, AB'nin genişleme politikasının belirli alanlarda etkili sonuçlar doğurabildiğini, fakat hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlarda reformların kalıcılığının daha karmaşık koşullara bağlı olduğunu gösteren bir vaka olarak ele alınmaktadır.

2. Karadağ'ın Avrupa Birliği'ne Katılım Süreci

Karadağ'ın Avrupa Birliği'ne katılım süreci, açılan ve geçici olarak kapatılan fasıl sayıları bakımından Batı Balkanlar genişleme politikası içinde en ileri örneklerden biri olarak değerlendirilebilir. Avrupa Birliği Konseyi'nin güncel verilerine göre ülke, Mart 2026 itibarıyla müzakere kapsamındaki 33 faslın tamamını açmış ve 14 faslı geçici olarak kapatmıştır. Karadağ, 15 Aralık 2008'de üyelik başvurusunda bulunmuş, Aralık 2010'da aday ülke statüsü kazanmış ve 29 Haziran 2012'de katılım müzakerelerine başlamıştır. Bu süreç, Karadağ'ın AB normları, müktesebatı ve kurumsal standartlarıyla uyum sağlama yönünde uzun soluklu bir reform gündemi benimsediğini göstermektedir. Bununla birlikte müzakerelerin uzun yıllara yayılması, üyelik perspektifinin inandırıcılığı, reform motivasyonu ve uygulama kapasitesi bakımından çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmiştir (Council of the European Union, 2026a; European Commission, 2025a:3).

Karadağ'ın katılım sürecinde 2024 yılı belirgin bir dönüm noktası oluşturmuştur. Haziran 2024'te 23. Fasıl “Yargı ve Temel Haklar” ile 24. Fasıl “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” kapsamında ara kriterlerin karşılandığını gösteren olumlu IBAR süreci, müzakerelerin yeniden hızlanmasına zemin hazırlamıştır. Bu gelişme, hukukun üstünlüğü alanındaki fasılların Karadağ'ın üyelik sürecinde merkezî konuma sahip olduğunu göstermektedir. Çünkü 23. ve 24. fasıllarda ilerleme sağlanması, diğer fasılların geçici olarak kapatılmasının önünü açan temel eşiklerden biri hâline gelmiştir. Bu nedenle IBAR, teknik değerlendirme boyutunun yanında Karadağ'ın katılım sürecinde yeni bir aşamanın başlangıcı olarak görülmelidir (European Commission, 2025a:3; European Economic and Social Committee, 2024:1).

IBAR sonrasında müzakere sürecinde somut bir hareketlenme yaşanmıştır. Aralık 2024'te 7. Fasıl “Fikri Mülkiyet Hukuku”, 10. Fasıl “Bilgi Toplumu ve Medya” ve 20. Fasıl “İşletme ve Sanayi Politikası” geçici olarak kapatılmıştır. Bu gelişme, Karadağ'ın yedi yıl aradan sonra ilk kez yeni fasılları geçici olarak kapatması bakımından önemlidir. AB Delegasyonu'nun Aralık 2024 tarihli açıklamasında bu ilerleme, olumlu IBAR, SEPA'ya katılım ve Reform Agenda ile birlikte Karadağ'ın AB sürecinde verimli bir yıl geçirdiğinin göstergesi olarak değerlendirilmiştir (European External Action Service, 2024).

Müzakere ivmesi 2025 ve 2026 yıllarında da sürmüştür. Haziran 2025'te 5. Fasıl “Kamu Alımları” geçici olarak kapatılmıştır. Aralık 2025'te 3. Fasıl “Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi”, 4. Fasıl “Sermayenin Serbest Dolaşımı”, 6. Fasıl “Şirketler Hukuku”, 11. Fasıl “Tarım ve Kırsal Kalkınma” ve 13. Fasıl “Balıkçılık” alanlarında yeni kapanışlar gerçekleşmiştir. Bunu 26 Ocak 2026'da 32. Fasıl “Mali Kontrol” ve 17 Mart 2026'da 21. Fasıl “Trans-Avrupa Ağları”nın geçici olarak kapatılması izlemiştir. Bu kapanışlarla birlikte Karadağ'ın teknik müzakere performansı, Batı Balkanlar içindeki ileri konumunu daha görünür hâle getirmiştir (Council of the European Union, 2026a, 2026b; European Commission, 2025a: 3).

Karadağ'ın müzakere sürecindeki konumunun daha açık değerlendirilebilmesi için ülkenin Batı Balkanlar'daki diğer aday ve potansiyel aday ülkelerle birlikte ele alınması yararlıdır. Aşağıdaki tablo, Karadağ'ın bölgesel genişleme bağlamındaki yerini genel hatlarıyla göstermektedir.

Tablo 1. Batı Balkanlar'da AB Katılım Sürecinin Genel Görünümü

Ülke	AB Sürecindeki Genel Konum	Karadağ Açısından Karşılaştırmalı Anlamı
Karadağ	Müzakere sürecinde en ileri adaylardan biridir. Mart 2026 itibarıyla 33 fasıl tamamı açılmış, 14 fasıl geçici olarak kapatılmıştır.	Teknik müzakere performansı bakımından bölgedeki en güçlü örneklerden biridir.
Arnavutluk	Aday ülke olup müzakere süreci son dönemde ivme kazanmıştır.	Karadağ'a kıyasla daha geç hızlanan, ancak AB gündeminde yükselen bir adaydır.
Sırbistan	Müzakere süreci devam eden aday ülkedir.	Müzakere geçmişi güçlü olmakla birlikte siyasal ve bölgesel sorunlar süreci sınırlamaktadır.
Kuzey Makedonya	Aday ülke olup müzakere süreci siyasi koşullar nedeniyle dalgalı ilerlemiştir.	AB perspektifi güçlü olsa da dışsal koşulluluk ve iç siyasal sınırlılıklar süreci yavaşlatmaktadır.
Bosna-Hersek	Aday ülke statüsündedir, ancak kurumsal hazırlık ve devlet işleyişi bakımından daha kırılgan bir konumdadır.	Karadağ'a kıyasla kurumsal kapasite ve siyasal işleyiş bakımından daha sınırlı bir aşamadadır.
Kosova	AB üyelik süreci, tanınma sorunu ve Sırbistan ile ilişkiler nedeniyle daha karmaşık bir zeminde ilerlemektedir.	Karadağ'dan farklı olarak üyelik süreci hukuki ve diplomatik sınırlılıklar taşımaktadır.

Kaynak: European Commission (2025b: 3-4, 28-29), ilgili ülke raporları ve Karadağ'ın katılım müzakerelerine ilişkin Council of the European Union verileri temel alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 1, Karadağ'ın Batı Balkanlar içinde teknik müzakere performansı bakımından öne çıktığını göstermektedir. Ancak geçici olarak kapatılan fasılların dağılımı, ilerlemenin ağırlıklı olarak teknik uyum, sektörel düzenleme, mali kontrol ve iç pazarla ilişkili alanlarda yoğunlaştığını ortaya koymaktadır. Mali kontrol, kamu alımları, fikri mülkiyet, şirketler hukuku ve Trans-Avrupa ağırları gibi başlıklar idari kapasite gerektirse de, doğrudan siyasal güç ilişkilerini dönüştüren alanlara kıyasla daha teknik bir müktesebat uyumu mantığı içinde ilerlemektedir. Avrupa Komisyonu'nun 2025 Karadağ Raporu ve OECD/SIGMA'nın kamu yönetimi değerlendirmesi, hukukun üstünlüğü, yargı hesap verebilirliği, kamu yönetiminde liyakat ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlarda uygulama sonuçlarının hâlen belirleyici olduğunu göstermektedir (European Commission, 2025a:25-36; OECD/SIGMA, 2025:42, 52-53). Bu nedenle Karadağ'ın öncü adaylığı, müzakere istatistikleriyle birlikte bu alanlardaki uygulama sonuçları üzerinden değerlendirilmelidir.

Karadağ'ın 2024 sonrası ivmesi, AB'nin genişleme politikasında kullandığı yeni araçlarla da ilişkilidir. Reform Agenda, Reform and Growth Facility ve Growth Plan çerçevesinde sağlanan mali destekler, klasik fasıl müzakerelerinin yanında performansa bağlı bir teşvik yapısı oluşturmaktadır. European Union-Montenegro Stabilisation and Association Parliamentary Committee'nin 18-19 Eylül 2025 tarihlerinde Podgorica'da gerçekleştirilen 24. toplantısında kabul edilen "Declaration and Recommendations" başlıklı belgede, Karadağ'ın Reform Agenda temelinde 383,4 milyon avroya kadar destekten yararlanabileceği belirtilmiştir. Aynı belgede Mayıs 2025'te 26,8 milyon avro ön finansman ve Ağustos 2025'te 10,2 milyon avro ilk düzenli ödeme yapıldığı ifade edilmiştir. Bu yapı, AB koşulluluğunun nihai üyelik perspektifi ile ara mali teşviklerin birlikte kullanıldığı çok katmanlı bir teşvik mekanizması üzerinden işlediğini göstermektedir (EU-Montenegro Stabilisation and Association

Parliamentary Committee, 2025:4).

SEPA'ya katılım ve Avrupa Birliği İltica Ajansı (European Union Agency for Asylum, EUAA) ile geliştirilen teknik iş birliği de Karadağ'ın üyelik öncesi kademeli entegrasyon sürecinin parçası olarak değerlendirilebilir. Kasım 2024'te Karadağ'ın SEPA kapsamına dâhil edilmesi, ülkenin AB iç pazarıyla bağlantılı finansal entegrasyon alanlarına üyelik öncesinde daha yakın biçimde eklemlendiğini göstermektedir. Benzer şekilde EUAA ile 2025-2027 dönemini kapsayan iş birliği yol haritası, 24. fasıl bağlamında sığınma ve kabul sistemlerinin Ortak Avrupa İltica Sistemi ve AB standartlarıyla uyumlu hâle getirilmesini hedeflemektedir. Bu gelişmeler, Karadağ'ın katılım sürecinin fasıl açma-kapatma mantığına ek olarak üyelik öncesi kurumsal uyum ve kapasite geliştirme araçlarıyla ilerlediğini göstermektedir (European Commission, 2025a:3-5; European Union Agency for Asylum, 2025:7-11).

Karadağ yönetimi, bu ivmeyi 2026 sonuna kadar müzakereleri tamamlama ve 2028'de AB üyesi olma hedefiyle ilişkilendirmektedir. Hükümetin "28by28" söylemi, ülkenin AB'nin 28. üyesi olma iddiasını kamu diplomasisi düzeyinde görünür kılmaktadır. Bu hedef, Karadağ'ın üyelik perspektifine verdiği siyasi önemi ortaya koymaktadır. Buna karşılık üyelik süreci, aday ülkenin takvim hedefinin yanında AB kurumlarının liyakat ve temel değerler temelli değerlendirmelerine bağlı olarak şekillenmektedir. AB kurumlarının güncel yaklaşımı, genişleme sürecinin liyakat, hukukun üstünlüğü ve temel değerlere uyum ilkeleri çerçevesinde yürütüleceğini ortaya koyarken, Karadağ Hükûmeti de 2028 üyelik hedefini bu değerler ve reform yükümlülüklerine bağlılık üzerinden ifade etmektedir (European Commission, 2025b: 1-2, 26; European Parliament, 2026:1; Government of Montenegro, 2026).

Avrupa Parlamentosu'nun 11 Mart 2026 tarihli genişleme stratejisi kararı, Karadağ'ın 2026 sonuna kadar müzakereleri tamamlama hedefini olumlu karşılamakta, ancak katılım sürecinin hızlı üyelik mantığına indirgenemeyeceğini vurgulamaktadır. Kararda her aday ülkenin kendi performansı üzerinden değerlendirilmesi, Kopenhag kriterleri ve AB müktesebatı temelinde ilerleme sağlanması, temel değerlerde gerileme yaşanması durumunda müzakerelerin dondurulması veya geri çevrilmesi gibi araçların gündeme gelebileceği belirtilmektedir. Bu yaklaşım, Karadağ'ın öncü aday konumunu güçlendirmekte, ancak üyelik perspektifinin otomatik bir sonuç olarak görülmemesi gerektiğini de ortaya koymaktadır (European Parliament, 2026:1-2).

AB'nin 2025 genişleme paketine ilişkin açıklamaları da benzer bir çerçeveye sahiptir. Komisyon ve Yüksek Temsilci düzeyindeki açıklamalarda Karadağ, üyelik sürecinde en ileri adaylardan biri olarak konumlandırılmıştır. Aynı açıklamalarda genişleme, Avrupa güvenliği ve jeopolitik istikrar açısından stratejik bir yatırım olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte sürecin adil, zorlu ve liyakat temelli kalacağı da özellikle vurgulanmıştır. Bu ikili çerçeve, Karadağ'ın 2024 sonrası hızlanan müzakere performansını anlamak açısından önemlidir. Jeopolitik koşullar genişleme politikasına yeni bir ivme kazandırırken, AB hukukun üstünlüğü ve demokratik kurumlar alanındaki temel standartları üyelik sürecinin merkezinde tutmaya devam etmektedir (European Commission, 2025b:1-2, 8, 26).

Bu çerçevede Karadağ'ın katılım süreci iki düzeyde değerlendirilmelidir. İlk düzeyde ülke, teknik uyum ve fasıl kapatma performansı bakımından önemli bir ilerleme kaydetmiştir. Bu durum, AB koşulluluğunun reform gündemi üretme kapasitesini koruduğunu ve üyelik

perspektifinin aday ülke üzerinde güçlü bir teşvik oluşturduğunu göstermektedir. İkinci düzeyde ise bu ilerlemenin kurumsal dönüşümün bütün boyutlarına aynı ölçüde yansıyor yansımadığı sorgulanmalıdır. Çünkü 23. ve 24. fasıllar bağlamında elde edilen olumlu eşikler, hukukun üstünlüğü, yolsuzlukla mücadele, kamu yönetimi ve yargı bağımsızlığı alanlarında sürdürülebilir uygulama sonuçlarıyla desteklenmediği sürece sınırlı kalabilir. Bu nedenle Karadağ'ın öncü adaylığı, teknik müzakere göstergeleri kadar hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi, yolsuzlukla mücadele ve bağımsız kurumların işleyişi üzerinden de değerlendirilmelidir. İzleyen bölüm, müzakere sürecindeki ilerlemenin kurumsal dönüşüm alanlarında ne ölçüde derinleştiğini incelemektedir (European Commission, 2025a:4-8, 25-36; GRECO, 2024:24-25).

3. Kurumsal Dönüşümün Niteliği ve Sınırları

Karadağ'ın Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde kurumsal dönüşüm, müzakere performansına kıyasla daha karmaşık ve alanlara göre farklılaşan bir görünüm sergilemektedir. AB ile yürütülen müzakere süreci, ülkede çok sayıda yasal düzenleme, strateji belgesi ve kurumsal uyum adımını beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, yolsuzlukla mücadele, kamu yönetimi ve temel haklar gibi alanlarda kurumsal dönüşümün niteliği, mevzuat değişiklikleriyle birlikte kurumların işleyişi, uygulama kapasitesi ve somut sonuçlar üzerinden ölçülmektedir. Bu alanlarda reformların kalıcılığı, kurumların siyasi baskıdan uzak çalışabilmesi, uygulama kapasitesinin güçlenmesi ve somut sonuçların ortaya çıkmasıyla yakından ilişkilidir (European Commission, 2025a:5-8, 25-36).

Avrupa Komisyonu'nun 2025 Karadağ Raporu, ülkenin AB üyeliğini temel stratejik öncelik olarak koruduğunu ve 2024 sonrasında müzakere sürecinde belirgin bir ivme yakaladığını kabul etmektedir. Ancak aynı rapor, demokratik kurumların siyasi krizlere ve kurumsal tıkanmalara açık olduğunu da vurgulamaktadır. Özellikle Aralık 2024'te Anayasa Mahkemesi hâkimi üzerinden yaşanan tartışma, Karadağ'da yargı bağımsızlığının yalnızca yasal güvence meselesi olmadığını, aynı zamanda siyasal aktörlerin anayasal kurumlara yaklaşımıyla doğrudan bağlantılı olduğunu göstermektedir. Avrupa Komisyonu'nun 2025 Karadağ Raporu'na göre Parlamento, Aralık 2024'te bir Anayasa Mahkemesi hâkiminin görevini emeklilik gerekçesiyle tek taraflı olarak sona erdirmiştir. Komisyon bu gelişmenin ciddi bir kurumsal ve siyasal krize yol açtığını, Anayasa Mahkemesi'nin bağımsızlığı ve Anayasa'da güvence altına alınan kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından kaygı yarattığını belirtmektedir. Rapor ayrıca krizin, Anayasa Mahkemesi hâkimlerinin emekliliğine ilişkin açık kuralların bulunmaması ve ikincil mevzuattaki çelişkilerden kaynaklandığını vurgulamaktadır (European Commission, 2025a:4, 22-23).

Bu olay, Karadağ'daki uygulama açığının teknik kapasite sorununu aşan bir niteliğe sahip olduğunu göstermektedir. Sorun, yalnızca ilgili yasal düzenlemenin belirsizliğiyle sınırlı değildir. Parlamento çoğunluğunun anayasal bir kurumun üye yapısına ilişkin tek taraflı karar alabilmesi, yargı bağımsızlığının siyasal rekabet alanından ne ölçüde korunabildiği sorusunu gündeme getirmektedir. Muhalefetin Parlamento çalışmalarını engellemesi, krizin sadece hukuki yorum farkından ibaret kalmadığını, yasama faaliyetinin işleyişini de etkileyen bir siyasal blokaja dönüştüğünü göstermiştir. Mart 2025'te Venedik Komisyonu görüşü istenmesi konusunda varılan siyasi uzlaş ve Haziran 2025'te yayımlanan görüşün tavsiyelerinin acilen

uygulanması gerektiği yönündeki vurgu, Karadağ'da anayasal kurumların işleyişi bakımından dış uzmanlık ve Avrupa standartlarının hâlen dengeleyici bir rol oynadığını ortaya koymaktadır (European Commission, 2025a:4; Venice Commission, 2025a:3-4, 14-15). Bu nedenle Anayasa Mahkemesi hâkimi üzerinden yaşanan kriz, Karadağ'ın teknik müzakere performansı ile hukukun üstünlüğü alanındaki kurumsal içselleştirme düzeyi arasındaki farkı somutlaştıran önemli bir örnek olarak değerlendirilebilir.

Yargı sistemi, Karadağ'ın kurumsal dönüşüm gündeminde en kritik alanlardan biridir. Son yıllarda yüksek yargı pozisyonlarının doldurulması, Yüksek Mahkeme Başkanı'nın atanması ve yargı kurumsal yapısında belirli düzenlemelerin yapılması olumlu gelişmeler arasında değerlendirilmektedir. Buna karşılık Avrupa Komisyonu, yargı sisteminde insan kaynağı, bütçe, altyapı, dijitalleşme, dosya birikimi ve hesap verebilirlik konularında sorunların sürdüğünü belirtmektedir. Bu tablo, yargı reformunun atamalar ve kurumsal tasarımın yanında mahkemelerin etkinliği, karar alma süreçlerinin güvenilirliği ve yargısal hizmetlerin işleyişi üzerinden de değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir (European Commission, 2025a:29-34).

Venedik Komisyonu belgeleri, Karadağ'da yargı ve anayasal kurumlar alanındaki reform gündeminin Avrupa Konseyi düzeyinde de yakından izlendiğini göstermektedir. Bu izleme, 2024 yılında Yargı Konseyi ve Hâkimler Kanunu, Devlet Savcılığı, Özel Devlet Savcılığı, yolsuzluğun önlenmesi ve suç gelirlerinin müsadereci gibi başlıklarda yoğunlaşmıştır. Venedik Komisyonu'nun 21-22 Haziran 2024 tarihlerinde gerçekleştirilen 139. Genel Kurul Oturumu'nda bu alanlara ilişkin acil görüş ve takip görüşleri ele alınmıştır (Venice Commission, 2024a:2).

2025 yılında Anayasa Mahkemesi hâkimlerinin yaş sınırı nedeniyle görev sürelerinin erken sona erdirilmesine ilişkin süreç Venedik Komisyonu gündemine taşınmıştır. Komisyon, bu konuda 13-14 Haziran 2025 tarihli 143. Genel Kurul Oturumu'nda bir görüş, 12-13 Aralık 2025 tarihli 145. Genel Kurul Oturumu'nda ise takip görüşü kabul etmiştir (Venice Commission, 2025a:3; Venice Commission, 2025b:3). Bu belgeler, Karadağ'da hukukun üstünlüğü alanındaki reformların AB müktesebatına uyumun yanında Avrupa anayasal standartları, yargısal bağımsızlık ve kuvvetler ayrılığı ilkeleri açısından da sürekli bir denetim ve danışma süreci içinde ilerlediğini göstermektedir.

3.1. Direnç Aktörleri ve Mekanizmaları: Yargı, Yolsuzlukla Mücadele ve Kamu Yönetimi

Karadağ'da kurumsal dönüşümün sınırlı kaldığı alanlar, idari kapasite eksikliğiyle tek başına açıklanamaz. Hukukun üstünlüğü, yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetimi gibi başlıklarda reformların doğrudan siyasal güç ilişkilerine, atama süreçlerine, kaynak dağıtımına ve hesap verebilirlik mekanizmalarına temas etmesi, uygulama aşamasında daha belirgin bir direnç üretmektedir (European Commission, 2025a:25-36; GRECO, 2024:24-25; OECD/SIGMA, 2025:42, 52-53). Bu nedenle Karadağ'daki uygulama açığı, aktörler ve mekanizmalar düzeyinde ele alınmalıdır.

Yargı alanında direnç, özellikle yüksek yargı pozisyonlarının doldurulması, yargı kurullarının işleyişi ve anayasal kurumlara ilişkin atama süreçlerinde görünür hâle gelmektedir.

Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, Yargı Konseyi, Savcılık Konseyi ve savcılık yapıları, hukukun üstünlüğü reformlarının merkezinde yer alan kurumlardır. Bu kurumlara ilişkin atama ve karar alma süreçlerinin parlamento çoğunlukları, partiler arası uzlaşısı ve siyasal pazarlıklarla yakından ilişkili olması, yargı reformunun yalnızca teknik bir kapasite meselesi olmadığını göstermektedir. Bu nedenle yargıdaki uygulama açığı, insan kaynağı, bütçe ve dosya yükü gibi sorunların yanında, yargı kurumlarının siyasal rekabetten ne ölçüde bağımsız işleyebildiği sorusuyla birlikte değerlendirilmelidir (European Commission, 2025a:27-34; Venice Commission, 2025a:3-4, 14-15; Venice Commission, 2025b:3).

Yolsuzlukla mücadele alanı, kurumsal dönüşümün sınırlarını en açık biçimde gösteren başlıklardan biridir. Karadağ, bu alanda strateji belgeleri, yasal düzenlemeler ve kurumsal mekanizmalar geliştirmiştir. Ancak yüksek düzey yolsuzluk vakalarında soruşturma, kovuşturma ve nihai mahkûmiyet süreçlerinin sınırlı sonuç üretmesi, reformların uygulama kapasitesine ilişkin soru işaretlerini artırmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun 2025 Raporu, yolsuzlukla mücadelede bazı ilerlemeler kaydedildiğini belirtmekle birlikte, yüksek düzey yolsuzluk davalarında nihai mahkûmiyet sayısının düşük kaldığını ve etkili, caydırıcı cezaların yetersizliğinin cezasızlık algısını güçlendirebildiğini ifade etmektedir (European Commission, 2025a:6-7, 35-36). Bu durum, yüksek düzey yolsuzlukla mücadelede sorunun soruşturma kapasitesi ve mevzuat çerçevesini aşan boyutları bulunduğunu göstermektedir. Soruşturma, kovuşturma ve nihai mahkûmiyet süreçlerinin sonuç üretme kapasitesi, yargı bağımsızlığı, savcılıkların etkinliği, delil toplama süreçleri, siyasal irade ve kurumsal özerklikle birlikte değerlendirilmelidir. Bu nedenle yüksek düzey yolsuzluk dosyalarında sınırlı sonuç alınması, kapasite eksikliği ile uygulama ve kovuşturma etkinliği sorunlarının kesiştiği bir alan olarak değerlendirilebilir (European Commission, 2025a:6-7, 35-36).

GRECO'nun 2024 Uyum Raporu, yolsuzlukla mücadele ve bütünlük mekanizmalarındaki bu uygulama açığını daha somut biçimde ortaya koymaktadır. Rapora göre Karadağ, beşinci değerlendirme turu kapsamında verilen 22 tavsiyeden yalnızca 3'ünü tatmin edici biçimde uygulamış, 11'ini kısmen uygulamış, 8'ini ise uygulamamıştır. Bu veri, reform sürecinde belirli adımlar atılmış olsa da, üst düzey yürütme görevlileri ve kolluk birimleri bakımından bütünlük, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının henüz yeterli derinliğe ulaşmadığını göstermektedir (GRECO, 2024:24-25).

GRECO raporunda dikkat çeken başlıklardan biri, üst düzey yürütme görevlileri için bütünlük kontrollerinin ve çıkar çatışması önleme mekanizmalarının sınırlı kalmasıdır. Bakanlar ve devlet sekreterleri bakımından atama öncesi bütünlük kontrollerinin henüz tam anlamıyla uygulanmaması, kamu görevlerinin etik standartlarla ilişkilendirilmesi konusunda zayıf bir alan oluşturmaktadır. Benzer biçimde Yolsuzluğu Önleme Ajansı'nın bağımsızlığı, personel kapasitesi, mal varlığı beyanlarını denetleme gücü ve veri erişimi gibi konularda güçlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu unsurlar, Karadağ'da yolsuzlukla mücadele alanındaki sorunların yasal düzenleme ihtiyacının yanında denetim kapasitesi ve kurumsal özerklikle de bağlantılı olduğunu göstermektedir (GRECO, 2024:6-8, 24-25).

Kolluk alanındaki eksiklikler de hukukun üstünlüğü reformlarının sınırlılıklarını görünür kılmaktadır. GRECO, polis atamaları, terfiler, bütünlük kontrolleri, iç kontrol birimleri, dış şikâyet mekanizmaları ve etik danışmanlık gibi başlıklarda önemli tavsiyelerin henüz tam

olarak uygulanmadığını belirtmektedir. Bu durum, yolsuzlukla mücadele ve hukukun üstünlüğü reformlarının yargı kurumlarının yanında kolluk kapasitesi, iç denetim ve vatandaş şikâyetlerinin etkili biçimde ele alınmasını da kapsadığını göstermektedir (GRECO, 2024:22-25).

Kamu yönetimi reformu, Karadağ'ın kurumsal dönüşüm sürecinde hem ilerleme hem de sınırlılık içeren bir başka alandır. Avrupa Komisyonu, Karadağ'ın kamu yönetimi reformunda belirli bir hazırlık düzeyine ulaştığını belirtmekle birlikte, reformların uygulanmasında yapısal sorunların sürdüğünü vurgulamaktadır. Bu sorunlar özellikle üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınması, vekâleten yürütülen pozisyonların yaygınlığı, kurumsal hafızanın zayıflaması, liyakat esaslı personel yönetiminin sınırlı işlemesi ve idari sürekliliğin siyasal değişimlerden etkilenmesi gibi alanlarda görünür hâle gelmektedir. Bu çerçevede kamu yönetimi reformu, yalnızca teknik kapasite veya mevzuat uyumu sorunu olarak değil, kamu idaresinin siyasal etkilerden ne ölçüde korunabildiğiyle ilgili bir kurumsallaşma meselesi olarak değerlendirilmelidir (European Commission, 2025a:5, 25-27; OECD/SIGMA, 2025:42, 52-53).

OECD/SIGMA değerlendirmeleri de kamu yönetiminde süreklilik ve liyakat sorunlarının reform kapasitesi üzerindeki etkisine dikkat çekmektedir. Üst yönetim kadrolarındaki yüksek devir oranı, kamu kurumlarının uzun vadeli politika geliştirme ve uygulama kapasitesini zayıflatmaktadır. Vekâleten yürütülen görevlerin yaygınlığı ise hesap verebilirlik zincirini belirsizleştirmekte ve idarenin profesyonel özerkliğini sınırlamaktadır. Bu durum, Karadağ'da kamu yönetimi reformunun yalnızca kurumsal yapıların oluşturulmasıyla tamamlanmadığını göstermektedir. Reformların kalıcı sonuç üretebilmesi için atama süreçlerinin öngörülebilir, liyakat temelli ve siyasal müdahaleye karşı daha korunaklı hâle gelmesi gerekmektedir.

Bu tablo, Karadağ'daki uygulama açığının kamu yönetimi alanında da somutlaştığını göstermektedir. Mevzuat uyumu ve strateji belgeleri reform gündeminin varlığını ortaya koyarken, personel rejimi, yönetici atamaları ve kurumsal süreklilik alanlarında görülen kırılganlıklar reformların kurumsal içselleştirme düzeyini sınırlamaktadır.

OECD/SIGMA'nın 2025'te yayımladığı *Public administration in Montenegro 2024: Assessment against the principles of public administration* başlıklı kamu yönetimi değerlendirmesi, bu sınırlılıkları daha ayrıntılı biçimde göstermektedir. Rapora göre Kamu Yönetimi Reform Stratejisi 2022-2026, Dijital Dönüşüm Stratejisi 2022-2026 ve Kamu Mali Yönetimi Reform Programı 2022-2026 gibi belgeler reform yönünü belirlemektedir. Ancak aynı raporda, 2023 yılında kamu yönetimi reformu faaliyetlerinin yalnızca yüzde 35'inin tam olarak uygulandığı belirtilmektedir (OECD/SIGMA, 2025:17). Bu çalışmada söz konusu oran, Karadağ'da strateji üretimi ile uygulama sonuçları arasındaki farkı gösteren önemli bir veri olarak değerlendirilmektedir.

SIGMA raporunda insan kaynakları yönetimi, kamu yönetiminin en zayıf alanlarından biri olarak öne çıkmaktadır. Rapora göre liyakat temelli işe alım, üst yönetim istikrarı, ücretlendirme, mesleki gelişim ve performans yönetimi konularında ciddi iyileştirme ihtiyacı bulunmaktadır. Ayrıca üst yönetimde devir oranının 2021'de yüzde 74'e ulaştığı, 2023'te ise hâlâ yüzde 61 düzeyinde olduğu ve üst pozisyonların yaklaşık üçte birinin vekâleten yürütüldüğü belirtilmektedir (OECD/SIGMA, 2025:42, 53). Bu göstergeler, kamu yönetiminde kurumsal hafıza, idari süreklilik ve kalıcı kapasite inşası bakımından önemli riskler

bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada söz konusu göstergeler, kamu yönetimindeki sorunların teknik insan kaynağı eksikliğiyle sınırlı olmadığını gösteren bulgular olarak yorumlanmaktadır. Yüksek devir oranı, vekâleten yürütülen pozisyonlar ve liyakat temelli atama süreçlerindeki kırılganlık, kamu yönetimini siyasal değişimlere ve patronaj ilişkilerine açık hâle getirmektedir. Bu nedenle kamu yönetimindeki istikrarsızlık, bir politika çıktısı olmanın ötesinde, kurumsal hafıza ve tarafsız idare kapasitesini zayıflatan yapısal bir sorun olarak değerlendirilmelidir.

Kamu yönetimi reformunun bir diğer sınırlı alanı, Avrupa entegrasyonu ile ilgili taahhütlerin uygulanmasıdır. SIGMA raporuna göre merkezi koordinasyon yapıları genel olarak mevcut olmakla birlikte, AB'ye katılım programındaki taahhütlerin uygulama düzeyi düşük kalmaktadır. Raporda, 2023'te AB entegrasyonu bağlantılı mevzuat taahhütlerinin uygulama oranının yalnızca yüzde 17 düzeyinde kaldığı belirtilmektedir (OECD/SIGMA, 2025:28). Bu çalışmada bu oran, teknik müzakere performansı ile idari uygulama kapasitesi arasındaki farkın kamu yönetimi alanında da belirginleştiğini gösteren bir veri olarak değerlendirilmektedir.

3.2. Temel Haklar, Medya Özgürlüğü ve Reform Sürecinin Genel Dengesi

Temel haklar ve ifade özgürlüğü alanlarında da dengeli bir tablo söz konusudur. Avrupa Komisyonu, Karadağ'da temel haklar çerçevesinin büyük ölçüde mevcut olduğunu, ancak kırılgan grupların haklara erişimi ve hakların etkili uygulanması bakımından ek çaba gerektiğini belirtmektedir. İfade özgürlüğü alanında medya ortamının çoğulcu olduğu kabul edilmekte, buna karşılık gazetecilerin korunması, medya düzenleyici kurumlarının atamaları, kamu yayıncısı RTCG'nin yönetimi ve medya mevzuatının AB standartlarıyla uyumu gibi başlıklarda sorunların sürdüğü vurgulanmaktadır (European Commission, 2025a:7-8, 42-44).

Media Pluralism Monitor 2025 sonuçları, medya alanındaki bu karmaşık tabloyu desteklemektedir. Karadağ genel risk skorunda yüzde 56 ile orta-yüksek risk kategorisinde yer almaktadır. Alt göstergelerde temel koruma yüzde 40, piyasa çoğulluğu yüzde 64, siyasal bağımsızlık yüzde 52 ve sosyal kapsayıcılık yüzde 68 risk düzeyindedir. Bu veriler, 2024'te kabul edilen medya yasalarıyla düzenleyici çerçevenin güçlendiğini, fakat siyasal etki, bilgiye erişim, çevrim içi medya düzenlemesi, dezenformasyonla mücadele ve sosyal kapsayıcılık alanlarında sorunların sürdüğünü göstermektedir (Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2025).

Freedom House'un *Freedom in the World 2025: Montenegro* başlıklı ülke değerlendirmesi de Karadağ'ın demokratik kurumsallaşma bakımından tamamlanmamış bir dönüşüm sürecinde olduğunu göstermektedir. Freedom House, *Freedom in the World* metodolojisinde ülkeleri siyasal haklar ve sivil özgürlükler temelinde değerlendirmektedir. Siyasal haklar kategorisi 0-40, sivil özgürlükler kategorisi ise 0-60 puan aralığında ölçülmekte, toplam puan ülkenin 100 üzerinden genel özgürlük skorunu oluşturmaktadır. Bu puana göre ülkeler "Free", "Partly Free" veya "Not Free" kategorilerinden birinde sınıflandırılmaktadır. Karadağ, 2025 değerlendirmesinde siyasal haklar alanında 27/40, sivil özgürlükler alanında 42/60 ve toplamda 69/100 puan alarak "Partly Free" kategorisinde yer almıştır (Freedom House, 2025). Raporda medya ve sivil toplum alanlarının canlılığına karşın, yolsuzluk, yargı

sistemi ve siyasal işleyişteki aksaklıkların kalıcı sorun alanları olduğu belirtilmektedir. Bu çalışmada Freedom House'un söz konusu puanlaması, Karadağ'ın bölgesel ölçekte ileri bir aday olmasına rağmen demokratik kurumların tam anlamıyla konsolide olmadığını gösteren tamamlayıcı bir veri olarak değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte Karadağ'daki kurumsal dönüşüm, eksikliklerin yanında son dönemde kaydedilen reform ivmesi ve uluslararası destek mekanizmalarıyla birlikte değerlendirilmelidir. Ülkenin 2024 sonrası müzakere ivmesi, yargı ve hukukun üstünlüğü alanlarında belirli eşiklerin aşılabildiğini, AB ile teknik ve mali iş birliği araçlarının daha işlevsel hâle geldiğini ve üyelik perspektifinin iç politikada güçlü bir motivasyon oluşturduğunu göstermektedir. OSCE Mission to Montenegro, polis reformu, organize suçla mücadele, seçim süreçleri, yargı kapasitesi, medya özgürlüğü ve gazetecilerin güvenliği gibi alanlarda kurumların güçlendirilmesine destek vermektedir. Bu durum, Karadağ'daki reform sürecinin çok aktörlü bir uluslararası destek çerçevesi içinde ilerlediğini ortaya koymaktadır (OSCE Mission to Montenegro, 2026).

Kurumsal dönüşümün sınırları, reformların benimsenmesi ile bu reformların sürdürülebilir uygulama sonuçlarına dönüşmesi arasındaki farkta yoğunlaşmaktadır. Karadağ, teknik uyum ve strateji üretimi bakımından önemli bir kapasite geliştirmiştir. Buna karşılık yargı hesap verebilirliği, yüksek düzey yolsuzlukla mücadelede nihai sonuçlar, kamu yönetiminde liyakat, kolluk birimlerinde bütünlük mekanizmaları ve medya alanında siyasal etki gibi başlıklarda reformların kurumsal derinliği daha sınırlı kalmaktadır. Bu sınırlılık, reformların yalnızca kapasite sorunu nedeniyle yavaşlamadığını; yargı atamaları, yolsuzluk dosyalarının sonuçlandırılması, kolluk bütünlüğü, kamu yönetiminde liyakat ve medya alanındaki siyasal etki gibi başlıklarda mevcut güç ilişkilerine temas eden daha derin bir uygulama sorunu bulunduğunu göstermektedir. Bu tablo, AB koşulluluğunun Karadağ'da etkili bir reform gündemi ürettiğini, fakat bu gündemin her alanda aynı düzeyde kurumsal içselleştirme sağlamadığını ortaya koymaktadır.

Bu nedenle Karadağ'ın kurumsal dönüşümü, başarı veya başarısızlık ikiliği üzerinden değerlendirilmemelidir. Daha uygun yaklaşım, dönüşümün alanlara göre farklılaşan yapısını dikkate almaktır. Teknik ve sektörel uyum alanlarında reformlar daha hızlı ilerlerken, siyasal maliyeti yüksek ve bağımsız kurumların güçlenmesini gerektiren alanlarda uygulama daha yavaş ve kırılgan görünmektedir. Bu bulgu, Karadağ'ın katılım sürecini anlamak açısından müzakere performansı ile kurumsal dönüşümün birlikte, fakat birbirinden ayırt edilerek incelenmesi gerektiğine işaret etmektedir.

4. Müzakere Performansı ve Sınırları

Karadağ'ın Avrupa Birliği'ne katılım sürecindeki müzakere performansı, AB koşulluluğu literatüründe tartışılan dış teşvikler modeli açısından dikkat çekici bir örnek oluşturmaktadır. Schimmelfennig ve Sedelmeier'e göre aday ülkelerde reformların gerçekleşmesi, AB tarafından sunulan ödülün güvenilirliği, koşulların açıklığı ve reformların iç siyasal maliyetleriyle yakından ilişkilidir (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005:12-17). Avrupa Birliği Konseyi'nin müzakere verileri ve Avrupa Komisyonu'nun 2025 genişleme paketindeki değerlendirmeleri, Karadağ'ın teknik müzakere performansı bakımından Batı Balkanlar'daki en ileri adaylardan biri olduğunu ortaya koymaktadır. Ülkenin 33 faslın tamamını açmış ve 14 faslı geçici olarak kapatmış olması, bu konumu destekleyen temel göstergedir (Council of the

European Union, 2026a, 2026b). Ancak müzakere performansının kurumsal dönüşümle ilişkisi, açılan ve kapatılan fasıl sayıları üzerinden değerlendirildiğinde eksik kalmaktadır. Çünkü fasılların geçici olarak kapatılması, teknik ve hukuki uyum hakkında önemli bilgi verirken, uygulama sonuçları ve kurumsal davranışların kalıcılığı hakkında daha sınırlı bilgi sunmaktadır.

Karadağ'ın 2024 sonrası müzakere ivmesi, AB koşulluluğunun hâlen güçlü bir teşvik mekanizması olarak işleyebildiğine işaret etmektedir. Olumlu IBAR süreci, ardışık fasıl kapanışları, Reform Agenda, SEPA'ya katılım ve Growth Plan kapsamındaki destekler, üyelik perspektifinin teknik uyum ve reform gündemi üretme kapasitesini koruduğunu ortaya koymaktadır. Bu yönüyle Karadağ örneği, dış teşvikler modelinin açıklayıcı değerini desteklemektedir. Ancak literatür, üyelik perspektifinin varlığının kurumsal dönüşümü kendiliğinden garanti etmediğini de vurgulamaktadır. Grabbe, AB'nin dönüştürücü gücünün norm aktarımı yanında izleme, raporlama ve idari uyum mekanizmalarıyla işlediğini belirtirken, Noutcheva formel uyumun her zaman derin kurumsal dönüşüm anlamına gelmediğine dikkat çekmektedir (Grabbe, 2006:75-76, 83-84; Noutcheva, 2012:30-33). Karadağ'da teknik ve sektörel uyum alanlarında daha hızlı sonuç alınabilmektedir. Buna karşılık hukukun üstünlüğü, yolsuzlukla mücadele, kamu yönetiminde liyakat ve bağımsız kurumların işleyişi gibi siyasal maliyeti yüksek alanlarda reformların kurumsal içselleştirilmesi daha kırılgan bir süreçtir (European Commission, 2025a:5-8, 25-36; GRECO, 2024:24-25; OECD/SIGMA, 2025:17, 28, 42, 53).

Bu ayrım, AB koşulluluğunun alanlara göre farklılaşan etkisini göstermesi bakımından önemlidir. Zhelyazkova ve arkadaşları, Batı Balkanlar'da koşulluluğun etkisinin üyelik vaaadinin güvenilirliği, aday ülkenin idari kapasitesi, iç siyasal maliyetler ve reformların uygulanma biçimiyle birlikte değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir (Zhelyazkova et al., 2019:17-20, 24-25). Karadağ'da 2024 sonrası hızlanan süreç, teknik uyum alanlarında AB'nin yönlendirici etkisini sürdürdüğünü ortaya koymaktadır. Buna karşılık yargı bağımsızlığı, kamu yönetiminde liyakat, bağımsız denetim kapasitesi ve yolsuzlukla mücadelede somut yargısal sonuçlar gibi alanlarda ilerleme daha sınırlı kalmaktadır. Bu nedenle Karadağ örneği, koşulluluğun başarısının mevzuat aktarımı ve fasıl kapanışlarının ötesinde uygulama sonuçlarıyla birlikte ölçülmesi gerektiğine işaret etmektedir (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005:7-8, 17; Zhelyazkova et al., 2019:24-25, 29-31).

Karadağ'ın müzakere performansı, uygulama açığı literatürü açısından da ihtiyatlı yorumlanmalıdır. Kmezić, Batı Balkanlar'da hukukun üstünlüğü reformlarının çoğu zaman yargı kurumlarının biçimsel yeniden düzenlenmesiyle sınırlı kalabildiğini, kalıcı demokratik etki için bağımsızlık, hesap verebilirlik ve uygulama kapasitesinin birlikte güçlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Kmezić, 2017:157, 160-163). Karadağ'da Anayasa Mahkemesi hâkimi üzerinden yaşanan kriz, yüksek düzey yolsuzluk davalarında sınırlı nihai sonuç alınması, kamu yönetiminde yüksek devir oranı ve vekâleten yürütülen pozisyonların yaygınlığı, bu uygulama açığını somutlaştırmaktadır. Bu göstergeler, müzakere sürecinde elde edilen teknik başarıların kurumsal davranışlara ve uygulama sonuçlarına her zaman aynı ölçüde yansımadığını ortaya koymaktadır (European Commission, 2025a:5-8, 25-36; GRECO, 2024:24-25; OECD/SIGMA, 2025:17, 28, 42, 53).

Karadağ'ın performansı, stabilitokrasi ve hibrit rejim tartışmaları bakımından da dikkatle değerlendirilmelidir. Bieber, Batı Balkanlar'da bazı siyasal aktörlerin dışarıya reformcu ve Avrupa yanlısı bir söylem yöneltirken içeride medya, kamu kaynakları, patronaj ilişkileri ve kurumlar üzerinde güçlü kontrol mekanizmaları kurabildiğini belirtmektedir (Bieber, 2020:29-30, 108, 149). Pavlović ve BiEPAG tarafından tartışılan stabilitokrasi yaklaşımı da, istikrar ve AB yanlısı görünümünün demokratik kurumsallaşmadaki sınırlılıkları perdeleyebildiğini ileri sürmektedir (Balkans in Europe Policy Advisory Group [BiEPAG], 2017:95-96; Pavlović, 2017:1-2). Karadağ örneğinde bu tartışma, ülkenin AB'ye en yakın adaylardan biri olarak görülmesi ile hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi ve yolsuzlukla mücadele alanlarında süren uygulama sorunları arasındaki mesafede izlenebilir. Bu nedenle Karadağ'ın "öncü aday" konumu, demokratik kurumsallaşmanın tamamlandığı şeklinde değil, teknik müzakere performansı ile kurumsal derinlik arasındaki gerilimi görünür kılan bir vaka olarak değerlendirilmelidir.

Karadağ'ın 2026 sonuna kadar müzakereleri tamamlama ve 2028'de AB üyesi olma hedefi, üyelik sürecine güçlü bir siyasi yön vermektedir. Bu hedef, reform gündeminin iç politikada sahiplenilmesine katkı sağlayabilir. Ancak literatürde üyelik ödülünün inandırıcılığı kadar reformların iç maliyeti, yerel veto aktörleri ve idari uygulama kapasitesi de belirleyici kabul edilmektedir (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005:12-17; Kmezić, 2017:157, 160). AB kurumlarının güncel yaklaşımında katılım süreci, liyakat, hukukun üstünlüğü ve reformların kalıcılığına dayalı bir çerçevede ele alınmaktadır (European Commission, 2025b:1-2, 26; European Parliament, 2026:1-2).

Bu çerçevede Karadağ'ın müzakere performansı iki yönlü bir anlam taşımaktadır. Bir yandan ülke, teknik uyum ve üyelik hazırlığı bakımından somut ve ölçülebilir ilerleme kaydetmiştir. Diğer yandan bu performans, hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi, yolsuzlukla mücadele ve bağımsız kurumların işleyişi gibi alanlarda tamamlanmış bir kurumsal dönüşüm anlamına gelmemektedir. Literatürde vurgulanan koşulluluk, uygulama açığı, iç siyasal maliyet ve stabilitokrasi tartışmaları, Karadağ vakasında teknik müzakere başarısının kurumsal içselleştirme ile aynı şey olmadığını ortaya koymaktadır. Bu nedenle Karadağ'ın "öncü aday" konumu, müzakere istatistiklerinin yanında uygulama kapasitesi, siyasal sahiplenme, bağımsız denetim kurumları, yargısal sonuçlar ve kamu yönetiminde liyakat gibi göstergeler üzerinden değerlendirilmelidir.

Bu açıdan Karadağ'ın müzakere performansı, AB koşulluluğunun hem imkânlarını hem de sınırlarını yansıtan güncel bir örnek sunmaktadır. Süreç, üyelik perspektifinin teknik uyum ve reform gündemi üretme kapasitesini koruduğuna işaret etmektedir. Buna karşılık reformların kurumsal derinlik kazanması, fasıl kapanışlarının ötesinde uygulama sonuçlarına ve kurumların işleyiş kalitesine bağlıdır. Karadağ örneği, yüksek müzakere performansı ile derin kurumsal dönüşüm arasındaki ilişkinin doğrusal olmadığını açık biçimde ortaya koymaktadır.

Sonuç

Bu çalışma, Karadağ'ın Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde yakaladığı müzakere ivmesinin kurumsal dönüşümle ne ölçüde örtüştüğünü AB koşulluluğu çerçevesinde incelemiştir. Karadağ'ın 2024 sonrası hızlanan müzakere süreci, teknik uyum, fasıl kapanışları ve üyelik perspektifi bakımından dikkat çekici bir ilerleme alanı oluşturmuştur. Olumlu IBAR

süreci, ardışık fasıl kapanışları, Reform Agenda, SEPA'ya katılım ve Growth Plan kapsamındaki mali teşvikler, ülkenin üyelik hedefini daha somut bir zemine taşımıştır. Bu yönüyle Karadağ örneği, AB üyelik perspektifinin hâlen güçlü bir reform motivasyonu üretebildiğini ortaya koymaktadır.

Çalışmanın temel bulgusu, müzakere performansı ile kurumsal dönüşüm arasında doğrudan ve eş zamanlı bir ilerleme ilişkisi kurulamayacağıdır. Karadağ, teknik uyum gerektiren alanlarda önemli bir kapasite geliştirmiştir. Ancak hukukun üstünlüğü, yargı hesap verebilirliği, yolsuzlukla mücadele, kamu yönetiminde liyakat ve bağımsız kurumların işleyişi gibi alanlarda reformların kalıcılığı daha dikkatli bir değerlendirme gerektirmektedir. Bu nedenle Karadağ'ın "öncü aday" konumu, açılan ve kapatılan fasılların ötesinde, uygulama sonuçları ve kurumların işleyiş kalitesi üzerinden ele alınmalıdır.

Araştırma sorusuna verilecek temel cevap, Karadağ'ın yüksek müzakere performansının kurumsal dönüşümü desteklediği, fakat bu dönüşümün bütün alanlarda aynı derinliğe ulaşmadığı yönündedir. AB koşulluluğu, teknik uyum ve mevzuat aktarımı bakımından etkili bir çerçeve oluşturmuştur. Buna karşılık siyasal maliyeti yüksek alanlarda dönüşüm daha yavaş, daha kırılgan ve uygulama kapasitesine daha fazla bağımlı ilerlemektedir. Yargı atamaları, yüksek düzey yolsuzluk dosyalarının sonuç üretme kapasitesi, kolluk bütünlüğü, kamu yönetiminde liyakat ve medya alanındaki siyasal etki gibi başlıklar, uygulama açığının yalnızca idari kapasiteyle açıklanamayacağını ortaya koymaktadır. GRECO'nun tavsiyelerin uygulanmasına ilişkin bulguları, SIGMA'nın kamu yönetimi kapasitesine dair değerlendirmeleri ve Avrupa Komisyonu'nun 2025 raporundaki tespitler bu ayrımı somutlaştırmaktadır. Bu sonuç, Avrupaileşme ve AB koşulluluğu literatürü bakımından da anlamlıdır. Karadağ örneği, dış teşvikler modelinin açıklayıcı değerini koruduğunu göstermektedir. Üyelik ödülünün daha görünür hâle gelmesi, reform gündemini canlandırmakta ve teknik alanlarda ilerlemeyi hızlandırmaktadır. Ancak iç uyum maliyetlerinin yükseldiği alanlarda reformların kalıcı sonuç üretmesi daha zorlaşmaktadır. Bu nedenle AB koşulluluğu, aday ülkenin siyasal bağlamı, idari kapasitesi, kurumsal direnç noktaları ve yerel aktörlerin maliyet hesaplarıyla birlikte işleyen değişken bir dönüşüm mekanizması olarak değerlendirilmelidir.

Karadağ'ın üyelik perspektifi, 2028 hedefi etrafında daha görünür hâle gelmiştir. Bu durum, reform gündeminin siyasal sahiplenilmesini güçlendirebilir. Ancak AB kurumlarının son dönem belgeleri, sürecin takvime dayalı otomatik bir üyelik mantığıyla ilerlemeyeceğini açık biçimde ortaya koymaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun 2026 genişleme stratejisi kararı ve Komisyonun 2025 genişleme açıklamaları, Karadağ'ın ilerlemesini olumlu karşılamakla birlikte, liyakat, geri döndürülebilirlik, hukukun üstünlüğü ve kalıcı uygulama sonuçlarını üyelik sürecinin merkezinde tutmaktadır. Bu bağlamda Karadağ vakası, AB genişleme politikasının güncel niteliğini anlamak açısından özel bir değer taşımaktadır. Genişleme politikası, jeopolitik gelişmeler nedeniyle yeniden stratejik önem kazanmıştır. Buna rağmen jeopolitik ivme, hukukun üstünlüğü ve kurumsal kapasite alanlarındaki gerekliliklerin yerini almamaktadır. Karadağ'ın ilerlemesi, AB'nin Batı Balkanlar'daki etki kapasitesini canlı tutan bir örnektir. Aynı süreç, teknik başarı göstergelerinin kurumsal derinlik açısından dikkatle yorumlanması gerektiğini de göstermektedir.

Çalışmanın sınırlılığı, Karadağ'ın katılım sürecinin devam eden ve hızla değişen bir süreç olmasıdır. Bu nedenle burada ulaşılan sonuçlar, belirli bir zaman kesitine dayanmaktadır. İlerleyen dönemde özellikle 23. ve 24. fasıllardaki uygulama sonuçları, yüksek düzey yolsuzluk davalarındaki yargısal süreçler, kamu yönetiminde liyakat ve AB fonlarının performans temelli kullanımı daha ayrıntılı izlenmelidir. Karşılaştırmalı çalışmalar, Karadağ'ın Arnavutluk, Sırbistan ve Kuzey Makedonya gibi diğer aday ülkelerle benzerliklerini ve ayrıştığı noktaları daha görünür kılabilir.

Genel olarak Karadağ, AB koşulluluğunun hangi alanlarda güçlü, hangi alanlarda sınırlı çalıştığını anlamaya imkân veren güncel bir vakadır. Ülkenin müzakere performansı, üyelik sürecinin ilerlediğini ve AB'nin dönüştürücü etkisinin belirli alanlarda sürdüğünü ortaya koymaktadır. Kurumsal dönüşümün kalıcılığı ise hukukun üstünlüğü, kamu yönetimi, yolsuzlukla mücadele ve bağımsız kurumların işleyişinde üretilecek somut sonuçlara bağlıdır. Bu nedenle Karadağ'ın AB'ye yaklaşma süreci, teknik uyumun ötesine geçen bir kurumsal içselleştirme sınavı olarak değerlendirilmelidir.

Extended Abstract

This study examines Montenegro's accession to the European Union in the context of EU conditionality, negotiation performance, and the limits of institutional transformation. In terms of the number of opened and provisionally closed negotiation chapters, Montenegro has emerged as one of the most advanced candidates in the Western Balkans enlargement process. Since its application for EU membership in 2008, candidate status in 2010, and the opening of accession negotiations in 2012, the country has followed a long-term reform agenda linked to EU norms, *acquis* alignment, and institutional standards. The renewed momentum after 2024, particularly following the positive Interim Benchmark Assessment Report for Chapters 23 and 24, has strengthened this position. By March 2026, Montenegro had opened all 33 negotiation chapters and provisionally closed 14 of them. This technical progress raises an important analytical question: to what extent has Montenegro's negotiation performance translated into durable and functional institutional transformation?

The main aim of the study is to assess whether Montenegro's accelerated accession process after 2024 has produced substantial institutional change in the fields of the rule of law, public administration, judicial accountability, and anti-corruption. The article is based on the assumption that EU conditionality remains a powerful mechanism for encouraging legal and technical reforms, yet its effects vary across policy areas. In technical and sectoral fields, conditionality may generate visible and measurable progress. However, in politically sensitive areas such as judicial independence, merit-based public administration, high-level corruption cases, and the functioning of independent institutions, transformation tends to be slower, more fragile, and more dependent on domestic political costs and implementation capacity.

The study draws on the literature on Europeanisation and EU conditionality. The external incentives model developed by Schimmelfennig and Sedelmeier provides the main conceptual basis for understanding how candidate countries respond to EU conditions. According to this approach, reforms are more likely when the EU reward is credible, conditions are clear, and domestic adoption costs are manageable. However, the Western Balkans context complicates this model. State-building legacies, weak administrative capacity, politicised institutions,

patronage networks, and rule-of-law deficiencies affect the implementation of EU-driven reforms. For this reason, the study also benefits from discussions on hybrid regimes, competitive authoritarianism, and stabilitocracy. These perspectives help explain why formal reform commitments and technical compliance do not always produce deep democratic institutionalisation.

Methodologically, the article is based on qualitative document analysis and policy analysis. The data set consists of four main groups of sources. The first group includes official EU documents, such as European Commission reports on Montenegro, Council of the European Union negotiation data, European Parliament resolutions, enlargement strategy documents, and EU-Montenegro parliamentary committee materials. The second group consists of technical monitoring reports by institutions such as the Group of States against Corruption (GRECO), OECD/SIGMA, the Venice Commission, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), and the European Union Agency for Asylum (EUAA). The third group includes democracy and governance indicators, especially reports on media pluralism, political rights, civil liberties, and institutional performance. The fourth group consists of academic literature on EU conditionality, Europeanisation, rule of law, democratic backsliding, and the Western Balkans. Since the research relies exclusively on publicly available documents, institutional reports, and published academic sources, it does not require ethics committee approval.

The findings show that Montenegro has achieved significant technical progress in its accession negotiations. The positive IBAR process, successive provisional chapter closures, participation in the Single Euro Payments Area (SEPA), the Reform Agenda, and financial support under the Growth Plan have strengthened the country's position as a leading candidate. The provisional closure of chapters related to public procurement, financial control, intellectual property law, company law, capital movement, agriculture, fisheries, and trans-European networks demonstrates that Montenegro has developed a certain level of administrative and legal alignment capacity. These developments indicate that EU conditionality continues to function as an important reform incentive.

However, the study also finds that negotiation performance and institutional transformation should not be treated as identical processes. Many of the recently closed chapters are relatively technical in nature and do not necessarily require the same degree of political restructuring as reforms in the rule of law, judiciary, anti-corruption, or public administration. In these politically sensitive areas, progress remains more limited. The European Commission's recent assessments, GRECO's compliance reports, and OECD/SIGMA's public administration evaluations point to persistent weaknesses in judicial accountability, high-level corruption cases, the effectiveness of anti-corruption mechanisms, merit-based recruitment, senior civil service stability, and administrative coordination.

The study argues that the Montenegrin case demonstrates the differentiated impact of EU conditionality. In areas where reform costs are relatively low and technical alignment is measurable, the EU's transformative influence appears stronger. In areas where reforms challenge entrenched political interests, patronage structures, or institutional practices, progress is slower and more fragile. This does not mean that EU conditionality has failed. Rather, it

shows that conditionality operates as a dynamic and multi-layered mechanism whose outcomes depend on implementation capacity, domestic political commitment, institutional independence, and the credibility of the accession perspective.

The conclusion emphasises that Montenegro's "frontrunner" status should be assessed carefully. The country's technical negotiation performance is significant and should not be underestimated. Yet the sustainability of this progress depends on whether reforms are internalised within institutions and translated into consistent implementation results. The 2028 membership perspective and Montenegro's stated objective of completing negotiations by the end of 2026 may create a strong political incentive for continued reform. Nevertheless, the EU's merit-based approach, reversibility principle, and continuing emphasis on the rule of law show that accession cannot be reduced to a timetable. Montenegro's case therefore illustrates both the possibilities and the limits of EU enlargement policy in the Western Balkans. It shows that the EU can still generate reform momentum, but durable institutional transformation requires more than formal compliance, chapter closures, and technical alignment. It depends on the depth of institutional internalisation, the quality of governance, and the effective implementation of rule-of-law standards.

Etik Beyanı	: Çalışmanın tüm hazırlık aşamalarında etik kurallara uyulduğu yazar tarafından beyan edilir. Aksi bir durumun tespiti hâlinde, Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi herhangi bir sorumluluk kabul etmez ve tüm sorumluluk yazara aittir.
Etik Onayı	: Çalışmada katılımcılardan anket, görüşme, gözlem ya da deney yoluyla birincil veri veya kişisel veri içeren herhangi bir içerik kullanılmamıştır. Bu nedenle etik kurul onayı gerekmemektedir.
Çıkar Çatışması	: Herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.
Yazar Katkısı	: Çalışma tek yazar tarafından hazırlanmıştır. Tüm katkı (%100) Murat Derin'e aittir.
Finansman	: Yoktur.
Teşekkür	: Yoktur.
Yapay Zekâ Kullanımı	: Yapay zekâ destekli herhangi bir araç kullanılmamıştır.
Ethical Approval	: The author declares that all stages of the study were conducted in accordance with ethical research principles. In the event of any misconduct, Artvin Çoruh University Journal of International Social Sciences assumes no responsibility and all responsibility lies with the author.
Ethical Approval	: The study did not involve the collection of primary data or any content containing personal data through surveys, interviews, observations, or experiments with participants. Therefore, ethical approval was not required.
Conflict of Interest	: No conflict of interest exists.
Author Contributions	: This is a single-author study. All contributions (100%) belong to Murat Derin.
Funding	: None.
Acknowledgements	: None.
AI Use Statement	: No artificial intelligence tools were used in the preparation of this study.

Kaynakça

- Balkans in Europe Policy Advisory Group. (2017). *The crisis of democracy in the Western Balkans: An anatomy of stabilitocracy and the limits of EU democracy promotion*. BiEPAG.
- Bieber, F. (2020). *The rise of authoritarianism in the Western Balkans*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-22149-2>
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom. (2025). *Montenegro: Media Pluralism Monitor 2025 results*. European University Institute. <https://cmpf.eui.eu/country/montenegro/>
- Council of the European Union. (2026a, January 26). *EU and Montenegro provisionally close another chapter in accession negotiations*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/01/26/eu-and-montenegro-provisionally-close-another-chapter-in-accession-negotiations/>

- Council of the European Union. (2026b, March 17). *EU and Montenegro provisionally close chapter on Trans-European networks in accession negotiations*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/17/eu-and-montenegro-provisionally-close-chapter-on-trans-european-networks-in-accession-negotiations/>
- Diamond, L. (2002). Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13(2), 21-35. <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0025>
- Džankić, J., Keil, S., & Kmezić, M. (Eds.). (2019). *The Europeanisation of the Western Balkans: A failure of EU conditionality?* Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-91412-1>
- EU-Montenegro Stabilisation and Association Parliamentary Committee. (2025). *Declaration and recommendations: 24th meeting of the EU-Montenegro Stabilisation and Association Parliamentary Committee, 18-19 September 2025*. European Parliament. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/298119/SAPC%2024%20-%20Declaration%20and%20Recommendations%20Final.pdf>
- European Commission. (2025a). *Montenegro 2025 report* (SWD(2025) 754 final). Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2025_en
- European Commission. (2025b). *2025 Communication on EU enlargement policy* (COM(2025) 690 final). https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/eb69a890-40d6-4696-801e-612d51709fdd_en?filename=2025+Communication+on+EU+Enlargement+Policy.pdf
- European Economic and Social Committee. (2024). *Joint declaration: 19th meeting of the EU-Montenegro Civil Society Joint Consultative Committee*. <https://www.eu.me/wp-content/uploads/2024/11/Joint-declaration-19th-Civil-Society-JCC-meeting.pdf>
- European External Action Service. (2024, December 17). *Statement by EU Ambassador to Montenegro Johann Sattler following the IGC in Brussels*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/statement-eu-ambassador-montenegro-johann-sattler-following-igc-brussels_en
- European Parliament. (2026, March 11). *European Parliament resolution of 11 March 2026 on the EU enlargement strategy* (2025/2110(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0077_EN.html
- European Union Agency for Asylum. (2025). *Roadmap for cooperation between the EUAA and Montenegro (2025-2027): Roadmap for cooperation*. <https://www.euaa.europa.eu/publications/roadmap-cooperation-between-euaa-and-montenegro-2025-2027>
- Freedom House. (2025). *Montenegro: Freedom in the World 2025 country report*. <https://freedomhouse.org/country/montenegro/freedom-world/2025>
- Government of Montenegro. (2026, February 25). *Montenegro is the next member of the European Union*. <https://www.gov.me/en/article/montenegro-is-the-next-member-of-the-european-union>
- Grabbe, H. (2006). *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan.
- GRECO. (2024). *Fifth evaluation round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies: Compliance report: Montenegro* (GrecoRC5(2024)10). Council of Europe. <https://rm.coe.int/greco5-2024-10-final-eng-compliance-report-montenegro-public/1680b1251b>
- Hoxhaj, A. (2021). The EU rule of law initiative towards the Western Balkans. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13(1), 143-172. <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00148-w>
- Kmezić, M. (2017). *EU rule of law promotion: Judiciary reform in the Western Balkans*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315580722>
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>
- Noutcheva, G. (2012). *European foreign policy and the challenges of Balkan accession: Conditionality, legitimacy and compliance*. Routledge.
- OECD/SIGMA. (2025). *Public administration in Montenegro 2024: Assessment against the principles of public administration*. OECD Publishing. https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-montenegro-2024_6b3dec38-en.html

- OSCE Mission to Montenegro. (2026). *OSCE Mission to Montenegro*. Organization for Security and Co-operation in Europe. <https://montenegro.osce.org/>
- Pavlović, S. (2017). West is best: How ‘stabilitocracy’ undermines democracy building in the Balkans. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*.
- Schedler, A. (Ed.). (2006). *Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition*. Lynne Rienner Publishers.
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (Eds.). (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press.
- Vachudova, M. A. (2005). *Europe undivided: Democracy, leverage, and integration after communism*. Oxford University Press.
- Venice Commission. (2024a). *Synopsis of the 139th Plenary Session of the Venice Commission, Venice, 21-22 June 2024* (CDL-PL-PV(2024)002syn). Council of Europe.
- Venice Commission. (2025a). *Montenegro: Opinion on some questions relating to the procedure of early termination of the mandate of Constitutional Court judges due to age limits* (CDL-AD(2025)029). Council of Europe.
- Venice Commission. (2025b). *Montenegro: Follow-up opinion to the opinion on some questions relating to the procedure of early termination of the mandate of constitutional court judges due to age limits* (CDL-AD(2025)051). Council of Europe.
- Zhelyazkova, A., Damjanovski, I., Nechev, Z., & Schimmelfennig, F. (2019). European Union conditionality in the Western Balkans: External incentives and Europeanisation. In J. Džankić, S. Keil, & M. Kmezić (Eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans: A failure of EU conditionality?* (pp. 15-37). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91412-1_2
- Zweers, W., Cretti, G., de Boon, M., Dafa, A., Subotić, S., Muk, M., Fetahu, A., Abazi Imeri, A., Kuhinja, E., & Kujraković, H. (2022). *The EU as a promoter of democracy or “stabilitocracy” in the Western Balkans?* Clingendael Institute & Think for Europe Network. <https://www.clingendael.org/pub/2022/the-eu-as-a-promoter-of-democracy-or-stabilitocracy/>