



Czarnogóra zamknęła większość rozdziałów w negocjacjach o członkostwie w UE

Jan Boroń, Tomasz Żornaczuk

Czarnogóra, najbardziej zaawansowany kandydat do członkostwa w Unii Europejskiej, zamknęła 18 z 33 rozdziałów negocjacyjnych, po sfinalizowaniu rozmów w 2 z nich w lipcu 2026 r. Tempo negocjacji wskazuje jednak na możliwe opóźnienie terminu realizacji celu rządu, jakim jest akcesja w 2028 r., po zakończeniu rozmów z UE w 2026 r. Poza nierozwiązanymi kwestiami praworządności, wyzwaniem na drodze Czarnogóry do Unii może okazać się ratyfikacja traktatu akcesyjnego w państwach członkowskich, szczególnie we Francji. Rozszerzenie UE po ponad półtorej dekady od ostatniej rundy byłoby korzystne dla Polski, wspierającej tę politykę zarówno wobec Bałkanów, jak i Wschodu.

Tempo negocjacji akcesyjnych. Czarnogóra negocjuje członkostwo w UE dłużej niż jakiekolwiek państwo, które do niej przystąpiło. Uzyskała status kandydata w połowie 2010 r., cztery lata po odzyskaniu niepodległości, a negocjacje akcesyjne rozpoczęła w połowie 2012 r. Dla porównania Chorwacja, która przystąpiła do Unii w połowie 2013 r., negocjowała członkostwo niespełna sześć lat, zaś kolejne dwa zajęły procedury związane z akcesją, w tym ratyfikacja traktatu w państwach członkowskich.

Sukcesy [pierwszych lat negocjacji, tempem zbliżonych do chorwackich](#), kontrastowały z późniejszymi ocenami Komisji Europejskiej (KE) dotyczącymi reform potrzebnych do postępów rozmów w poszczególnych obszarach. Jako najbardziej problematyczną wskazywała ona niedostateczną praworządność (objętą rozdziałami 23 i 24), w szczególności niewystarczające zwalczanie przestępczości zorganizowanej i korupcji, powszechnej także na szczytach władzy, a z czasem również na słabą wydolność administracji. Z kolei m.in. organizacje pozarządowe wiązały te niepowodzenia z petryfikacją czarnogórskiej sceny politycznej, na której od dekad rządziła Demokratyczna Partia Socjalistów (DPS) Milla Đukanovicia, prezydenta (lata 2018–2023) i wielokrotnego premiera (lata 2012–2016 i 2008–2010, zaś w latach 1991–2006 niemal nieprzerwanie na urzędzie premiera lub

prezydenta Czarnogóry w ramach Jugosławii oraz państwa Serbia i Czarnogóra).

Zasadnicza zmiana polityczna po wyborach parlamentarnych w Czarnogórze w 2020 r., gdy DPS utraciła władzę, nie przełożyła się od razu na przyspieszenie reform. Co więcej, m.in. spory polityczne powodowały paraliż istotnych instytucji (parlamentu, Trybunału Konstytucyjnego), co z kolei nie służyło stabilności rządów (gabinety Zdravka Krivokapicia i Dritana Abazovicia upadły po ok. półtora roku) i pogłębiało kryzys polityczny. Powołanie rządu Milojka Spajicia po przedterminowych wyborach w 2023 r. ustabilizowało sytuację polityczną i instytucjonalną, co ułatwiło podjęcie reform. KE uznała za postęp przyjęcie przez jego rząd m.in. strategii antykorupcyjnej na lata 2024–2028 i reformy sądownictwa na lata 2024–2027, a także ustaw m.in. o przeciwdziałaniu korupcji, o radzie sądownictwa i sędziach, o prokuraturze krajowej czy o specjalnej prokuraturze krajowej,

Pozytywna ocena okresowa KE (tzw. IBAR) z połowy 2024 r. w zakresie starań Czarnogóry na rzecz poprawy praworządności otworzyła jej drogę do finalizowania rozdziałów negocjacyjnych. Z tymczasowo zamkniętych 18 z 33 rozdziałów sfinalizowała ona 6 w 2026 r., tyle co w 2025 r. Są wśród nich głównie te z klastrów obejmujących rynek wewnętrzny i konkurencyjność, ale także rozdziały co do

zasady trudniejsze, dotyczące przetargów publicznych, nadzoru finansowego, rybołówstwa i rolnictwa.

Reformom sprzyja poparcie większości obywateli Czarnogóry dla dołączenia do UE. W ostatnich latach utrzymuje się ono na poziomie od 60% do ok. 80%. Zgodnie z konstytucją traktat akcesyjny jest ratyfikowany przez parlament. Żadna z zasiadających w nim sił politycznych nie kwestionuje celu członkostwa w UE ani nie postuluje rozpisywania referendum w tej sprawie.

Zasadnicze wyzwania. Największym wyzwaniem po stronie Czarnogóry na drodze do UE pozostaje dalsze wzmacnianie wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych oraz sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, które Unia traktuje jako fundamentalne warunki akcesji – otwiera rozmowy w tych dziedzinach jako pierwsze i zamyka jako ostatnie. Coroczny raport KE z końca 2025 r. – choć odnotował ogólnie znaczący postęp w stosunku do poprzednich lat – wskazuje na ciągle zbyt powszechne m.in. korupcję i przestępczość zorganizowaną, a także na niedostateczną efektywność wdrażania reform, w tym wieloletnich planów zwalczania tych zjawisk. Zapewnienie niezbędnych do tego zdolności administracyjnych pozostaje drugim najistotniejszym wyzwaniem po stronie Czarnogóry.

Po stronie Unii szczególnym wyzwaniem może być ratyfikacja traktatu akcesyjnego we Francji. Zgodę na to – po przyjęciu Chorwacji – po raz pierwszy będą musieli tam wyrazić obywatele w drodze referendum bądź obie izby parlamentu większością trzech piątych. Tymczasem choć rozszerzenie o Czarnogórę popiera liberalny prezydent Emmanuel Macron, kończący drugą kadencję w 2027 r. bez możliwości reelekcji, nie jest on w stanie zagwarantować powodzenia ratyfikacji, na co wskazywał podczas swojej pierwszej oficjalnej wizyty w Podgoricy w czerwcu br. Przyjmowaniu nowych członków sprzeciwia się bowiem nie tylko skrajnie prawicowe Zjednoczenie Narodowe – największa w Zgromadzeniu Narodowym partia, której kandydatka na prezydenta Marine Le Pen prowadzi w sondażach – lecz także niektóre inne ugrupowania opozycyjne (np. lewicowa Francja Nieujarzmiona, trzecia siła w parlamencie). Co więcej, do zajmowania niejednoznacznego bądź zmiennego stanowiska partie mogą wykorzystywać fakt, że odstąpienie w 2020 r. [Francji od blokowania rozszerzenia](#) – po [przyjęciu nowej metodologii tego procesu](#) – nie doprowadziło do przeprowadzenia obiecanej jej wówczas reformy przygotowującej UE do przyjęcia nowych członków. Argument ten wybrzmiewał m.in. wśród wspierających rząd centroprawicowych Republikanów. Z kolei referendum mogłoby mieć skromne szanse powodzenia wobec poparcia 35% społeczeństwa dla rozszerzenia (najniższy wynik w Unii) i sprzeciwu na poziomie 54%.

Przeszkodą w akcesji Czarnogóry może być także jej spór sąsiedzki z Chorwacją. Od grudnia 2024 r. blokuje ona zamknięcie rozdziału 31, obejmującego wspólną politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony UE, przedstawiając

jednocześnie dziesięć warunków do spełnienia przez Czarnogórę przed akcesją. Obejmują one delimitację granicy morskiej, rozwiązanie problemu praw mniejszości, kwestii historycznych i majątku pozostałego po rozpadzie Jugosławii. Mimo że Czarnogóra wyraziła gotowość do ustępstw, a między państwami trwają konsultacje, w lipcu 2026 r. Chorwacja wstrzymała zamknięcie kolejnego, technicznie gotowego rozdziału 14 (polityka transportowa), m.in. wskazując na obawy o konkurencję tańszych czarnogórskich firm transportowych.

Nowy traktat akcesyjny. W traktacie akcesyjnym Czarnogóry UE planuje umieścić mechanizmy zabezpieczające przed regresem – po uzyskaniu członkostwa – w zakresie praworządności. Opowiadają się za tym szczególnie Niemcy, Francja, Holandia, Belgia i Luksemburg. Znalazło to swój wydzźwięk w kwietniu br. przy okazji utworzenia grupy roboczej ds. przygotowania traktatu akcesyjnego Czarnogóry. Czerpiąc z przeszłych doświadczeń związanych m.in. z naruszeniami praworządności na Węgrzech i ograniczoną skutecznością mechanizmów monitorowania Rumunii i Bułgarii, UE chce wprowadzić rozwiązania wstrzymujące niektóre korzyści z członkostwa (np. dostęp do funduszy, programów lub uprawnień związanych z rynkiem wewnętrznym), jeśli nowe państwo członkowskie naruszy standardy demokratyczne po akcesji. Czarnogóra nie oponuje przeciwko takim środkom, ale chce jednocześnie, by ewentualne naruszenia były oceniane według ustalonych, obiektywnych kryteriów. Traktat ten ma być wzorem dla przyszłych rozszerzeń.

Wnioski. Mimo niedawnych postępów Czarnogóry w zamykaniu rozdziałów kwestie fundamentalne wymagają dalszych reform, co może przyczynić się do odsunięcia w czasie celów rządu dotyczących terminu akcesji państwa do UE. Do ich osiągnięcia potrzebne będzie zarówno przyspieszenie reform, jak i efektywne ich wdrażanie, zwłaszcza w obszarze praworządności. Atutem Czarnogóry jest z kolei prounijny konsensus w klasie politycznej i społeczeństwie. Najpewniej nie zmieni tego ewentualna zmiana władzy po wyborach parlamentarnych w 2027 r.

Po stronie UE kluczowa dla przyjęcia Czarnogóry będzie ratyfikacja traktatu w państwach członkowskich, co może stanowić szczególne wyzwanie we Francji. Ewentualne zablokowanie akcesji na ostatnim etapie pogłębiłoby [kryzys rozszerzenia](#). Niektóre partie francuskie – i zapewne część społeczeństwa – do poparcia tej polityki mogłoby skłonić dotrzymanie obietnicy o reformie UE, ale może być trudno przekonać te, które budują poparcie na sprzeciwie wobec niej.

Z kolei sprawna akcesja Czarnogóry posłużyłaby Unii do przełamania wieloletniego kryzysu rozszerzenia. Byłaby sygnałem dla innych państw regionu i wschodnich partnerów, że członkostwo pozostaje osiągalnym celem. Dla Polski, konsekwentnie wspierającej tę politykę, stanowiłoby to zaś realizację celu zwiększania obszaru bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu w Europie.