Złapać ostatni pociąg. Czarnogóra na drodze do członkostwa w UE

6.7.2026 - Jan Nowinowski | Ośrodek Studiów Wschodnich

Dwadzieścia lat po ogłoszeniu niepodległości Czarnogóra jest najbardziej zaawansowanym w procesie akcesyjnym kandydatem do członkostwa w UE. Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę nadała nową dynamikę rozszerzeniu UE – nie tylko w kierunku wschodnim, lecz także na Bałkanach Zachodnich. Od 2024 r. wyraźnie przyspieszyło tempo negocjacji akcesyjnych Czarnogóry. Podgorica planuje je zakończyć w 2026 r., a do końca 2028 r. – dołączyć do UE. Jej przystąpienie byłoby dowodem reaktywacji unijnej polityki rozszerzenia i mogłoby tym samym przeciwdziałać wpływom rosyjsko-chińskim na Bałkanach Zachodnich. Przeszkodą mogą okazać się niewystarczający poziom wdrożenia reform (zwłaszcza w obszarze praworządności), spory z Chorwacją oraz potencjalne problemy z ratyfikacją traktatu akcesyjnego w państwach UE. Obawy budzi też oddziaływanie Belgradu, który chciałby utrzymać swój dotychczasowy wpływ na Podgoricę. Ryzyko dla Czarnogóry niesie także tocząca się obecnie w UE dyskusja o alternatywnych modelach członkostwa, która mogłaby oznaczać akcesję z ograniczonymi kompetencjami. [1] Ł. Kobeszko, Nowy rząd Czarnogóry: długo oczekiwana stabilizacja władzy wykonawczej, OSW, 06.11.2023, osw.waw.pl. [2] Według przyjętej w 2020 r. metodologii negocjacji IBAR jest niezbędny do zamknięcia wszystkich rozdziałów. [3] Istraživanje – Političko javno mnjenje Crne Gore Septembar 2025, Centar za demokratiju i ljudska prava, 16.10.2025, cedem.me. [4] Standard Eurobarometer 105 - Spring 2026, Eurostat, 11.05.2026, europa.eu. [5] M. Bukovics, Montenegro's Rush to EU Accession Seen Containing Dangers, Balkan Insight, 1.04.2026, balkaninsight.com. [6] Według obliczeń belgradzkiego Centrum Polityk Europejskich członkostwo Czarnogóry przez pierwsze siedem lat kosztowałoby przeciętnego obywatela UE 0,27 euro rocznie. Zob. S. Subotić, A. Milinković, Koliko me košta Zapadni Balkan?, Centar za evropske politike, listopad 2025, cep.org.rs. [7] Zob. I. Vukčević, Stanje i pravci razvoja pravosuđa u Crnoj Gori, Centar za građansko obrazovanje, 28.03.2026, cgo-cce.org. [8] Na jego potrzeby analizowano okres od 1 lutego 2023 do 31 stycznia 2025 r. [9] Obecność mechanizmów kontrolnych w czarnogórskim traktacie akcesyjnym, które będą chronić standardy demokratyczne, zapowiadała unijna komisarz ds. rozszerzenia Marta Kos. Zob. Montenegro Enters 'Endgame' to Join EU, But Must Face 'Democratic Safeguards', Balkan Insight, 23.03.2026, balkaninsight.com. [10] Chodzi np. o osiągnięcie określonego wskaźnika recyklingu odpadów czy podłączenia danego odsetka mieszkańców do sieci kanalizacyjnej. [11] Standard Eurobarometer 105 - Spring 2026, Eurostat, 11.05.2026, europa.eu. [12] EU citizens' general view on EU enlargement, Special Eurobarometer 564, February–March 2025, europa.eu. [13] Francja twierdziła, że Czarnogóra nie spełnia wyznaczonych kryteriów. W czarnogórskich mediach spekulowało się, że planowała weto pod wpływem nacisków Serbii. [14] Apel o ograniczone członkostwo w oparciu o dostęp do wspólnego rynku i wstąpienie do strefy Schengen został sformułowany we wspólnym artykule Ramy i Vučicia na łamach „Frankfurter Allgemeine Zeitung". [15] Franco-German non-paper call for new approach to EU enlargement, European Western Balkans, 5.06.2026, europeanwesternbalkans.com. [16] Zob. J. Nowinowski, Mały Wielki Brat wciąż patrzy. Czarnogóra wobec oddziaływania Serbii, „Komentarze OSW", nr 677, 1.07.2025, osw.waw.pl. [17] Spośród partii mniejszości serbskiej w skład rządu wchodzi obecnie Nowa Serbska Demokracja, na której czele stoi przewodniczący parlamentu Andrija Mandić. W styczniu 2026 r. gabinet opuściła druga z nich – Demokratyczna Partia Ludowa. [18] P. Wankiewicz-Kłoczko, Chorwackie warunki

akcesji Czarnogóry do UE, OSW, 13.12.2024, osw.waw.pl. [19] Po ratyfikacji przez czarnogórski parlament rezolucji ONZ uznającej zbrodnię w Srebrenicy za ludobójstwo, partie mniejszości serbskiej wymogły przegłosowanie podobnego krajowego dokumentu o chorwackim ustaszowskim obozie w Jasenovcu. W odpowiedzi Zagrzeb uznał trzech czarnogórskich polityków (w tym przewodniczącego parlamentu i wicepremiera) za persona non grata. [20] Zob. J. Nowinowski, Czekając na Godota. Perspektywy rozwiązania sporu bułgarsko-macedońskiego, „Komentarze OSW", nr 720, 26.03.2026, osw.waw.pl [21] Idem, Macedonia Północna: integracja europejska na rozdrożu, OSW, 10.12.2025, osw.waw.pl.

Polityczne „momentum"

Czarnogóra rozpoczęła rozmowy akcesyjne z UE jeszcze w 2012 r., lecz długo nie odnotowywała znaczącego postępu. Do 2024 r. zamknęła tylko trzy z 33 rozdziałów negocjacyjnych. Stagnację wzmagała niechęć państw członkowskich do dalszego rozszerzenia – od akcesji Chorwacji w 2013 r. żadne państwo nie dołączyło do UE. Punktem zwrotnym okazała się pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę, która przypomniała o roli, jaką UE może odegrać w przeciwdziałaniu wpływom Moskwy w Europie. Na przyznaniu Ukrainie (i Mołdawii) statusu kandydata do członkostwa w 2022 r. pośrednio zyskały także kraje Bałkanów Zachodnich, których część znacznie wcześniej rozpoczęła rozmowy akcesyjne. Chcąc uwiarygodnić reaktywację procesu rozszerzenia, UE zaczęła przychylniej patrzeć również na ich starania. Ponadto państwa członkowskie tradycyjnie opowiadające się za integracją tego regionu z UE (m.in. Austria, Włochy, Chorwacja i Słowenia) wzmogły swoje zabiegi polityczne w instytucjach unijnych, np. w formie koalicji „Przyjaciół Bałkanów Zachodnich".

Czarnogóra została największym beneficjentem „nowego otwarcia" UE na region. Rozszerzeniowe „momentum" zbiegło się w czasie ze stabilizacją tamtejszej sceny politycznej. Po trzech latach perturbacji – związanych z końcem trwających niemal 30 lat rządów postkomunistycznej Demokratycznej Partii Socjalistów (DPS) – w 2023 r. w Podgoricy powstał gabinet Milojka Spajicia[1]. Za nadrzędny cel obrał on przyspieszenie negocjacji z UE. Aktywność legislacyjna, w połączeniu z przychylnością Brukseli, przyczyniła się do zamknięcia od tego czasu 13 rozdziałów negocjacyjnych (zob. schemat: *Kamienie milowe integracji europejskiej Czarnogóry*). Czarnogóra jako pierwsze państwo spośród obecnych kandydatów do członkostwa otrzymała w 2024 r. pozytywną ocenę w ramach tzw. IBAR (*Interim Benchmark Assessment Report*), oznaczającą spełnienie okresowych kryteriów w zakresie spraw fundamentalnych – m.in. praworządności, niezależnego sądownictwa czy walki z korupcją[2]. W kwietniu 2026 r. Rada UE podjęła decyzję o utworzeniu specjalnej grupy roboczej, która zajmie się opracowaniem projektu traktatu akcesyjnego Czarnogóry. O gotowości UE do jej przyjęcia świadczy także uwzględnienie jej w założeniach wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034.

Źródło: opracowanie własne.

Blaski europejskiego przyspieszenia…

Realna perspektywa członkostwa w UE do pewnego stopnia pozwoliła przezwyciężyć podziały wśród czarnogórskich elit politycznych. Eklektyczny rząd Spajicia, skupiając się na agendzie europejskiej, częściowo wyciszył trawiące kraj spory etniczne. Trzon koalicji stanowi centrowy Ruch Europa Teraz! (*Pokret Evropa sad!* – PES) premiera, ale tworzą ją też m.in. tradycyjnie antyzachodnia partia mniejszości serbskiej czy ugrupowania albańskie i boszniackie. Wszystkie siły w parlamencie (przynajmniej deklaratywnie) opowiadają się jednak za dołączeniem do UE, a duża część niezbędnych do zamknięcia rozdziałów negocjacyjnych „ustaw z niebieską flagą" jest uchwalanych także przy wsparciu opozycji.

Idea członkostwa cieszy się wysokim poparciem społecznym. We wrześniu 2025 r. za akcesją opowiadało się 71% obywateli – o 7 p.p. mniej niż rok wcześniej[3] – co mogło być jednak pośrednią konsekwencją spadku notowań rządu wskutek rosnących kosztów życia. Zarazem UE cieszy się w Czarnogórze znacznie lepszą opinią niż w wielu państwach członkowskich – ufa jej 65%, a jej pozytywny obraz ma 63% obywateli (dla średniej unijnej równej odpowiednio 51 i 43%)[4].

Równolegle do postępów w negocjacjach z UE wzrosła aktywność krajowego wymiaru sprawiedliwości. Rządząca w latach 1991–2020 postkomunistyczna DPS była powszechnie kojarzona ze związkami z przestępczością zorganizowaną, korupcją, a także klientelizmem i wynikającym z niego zawłaszczeniem instytucji publicznych. Zarazem Czarnogóra po referendum niepodległościowym w 2006 r. utrzymywała euroatlantycki kurs w polityce zagranicznej (w 2017 r. dołączyła do NATO), co sprawiało, że zachodni partnerzy mniej restrykcyjnie podchodzili do naruszeń praworządności przez ówczesną władzę. Wyborcza porażka socjalistów w 2020 r. dała szanse na ukaranie winnych licznych skandali. Choć tempo rozliczeń nie odpowiada społecznym oczekiwaniom, Specjalna Prokuratura Państwowa (SDT) wszczęła liczne postępowania przeciwko politykom DPS i ich nominatom. Część śledztw zakończyła się wyrokami (na razie głównie pierwszej instancji), jak sprawa wieloletniej (2007–2020) prezes Sądu Najwyższego skazanej na 10 lat pozbawienia wolności za udział w grupie przestępczej. Z drugiej strony wiele najgłośniejszych afer nadal nie zostało rozliczonych, na czele z tymi, w które zamieszany był Milo Djukanović – były kilkukrotny prezydent i premier Czarnogóry, do 2023 r. lider DPS.

… i jego cienie

Szybkie tempo procesu legislacyjnego związanego z dostosowaniem do wymogów akcesyjnych wywołuje krytykę społeczeństwa obywatelskiego. Wskazuje ono, że proces uchwalania aktów prawnych jest często pozbawiony dyskusji eksperckiej, przez co staje się nietransparentny. Przykładowo w lutym 2026 r. parlament – bez standardowej debaty – przyjął jednego dnia aż 25 ustaw niezbędnych do spełnienia kryteriów UE. Hasło harmonizacji z prawem unijnym stało się dla władzy pretekstem do politycznych nadużyć. Dowodem tego jest nowelizacja ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Narodowego, nadająca służbom specjalnym szerokie uprawnienia m.in. do kontroli danych osobowych obywateli. Choć rządzący twierdzili, że są one konieczne do zamknięcia kluczowego rozdziału nr 24 (*Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo*), Komisja Europejska zarekomendowała w tej kwestii poprawki, które będą musiały zostać wprowadzone przed końcem negocjacji.

Spora część sektora obywatelskiego obawia się, że Bruksela może „przymykać oko” na uchybienia w procesie reform, chcąc zademonstrować wolę reaktywacji polityki rozszerzenia[5]. Po wielu latach jej impasu, Czarnogóra ma realną szansę na akcesję. Jako państwo niewielkie (624 tys. mieszkańców) i najbardziej zaawansowane w negocjacjach jest uznawane w UE za najmniej problematycznego kandydata[6]. Choć coroczne raporty KE o stanie rozmów akcesyjnych wskazują braki, łagodzone w komunikatach unijnych urzędników, co stwarza iluzję nienagannego progresu Podgoricy. Tymczasem organizacje pozarządowe dowodzą na przykład, że otrzymanie pozytywnej oceny w ramach IBAR-u było wyłącznie wynikiem spełnienia ściśle „technicznych” wymagań w obszarze sądownictwa oraz politycznej woli Brukseli i jak dotąd nie wpłynęło na znaczącą poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości[7].

Opracowania organizacji międzynarodowych potwierdzają, że poprawa standardów demokratycznych jest dość powolna. Według Freedom House Czarnogóra wciąż jest państwem „częściowo wolnym”, a w latach 2024–2026 jej wynik w stupunktowej skali spadł z 69 do 68 pkt. Zmianie nie uległ zaś wskaźnik percepcji korupcji przygotowywany przez Transparency International i wynosi 46 na 100 pkt, co jest nadal najlepszym rezultatem spośród krajów Bałkanów Zachodnich. Z kolei badający państwa w procesie systemowych przemian Bertelsmann Transformation Index

odnotował w 2026 r. poprawę o 0,33 pkt (z 7,12 do 7,45 w dziesięciopunktowej skali)[8]. Poskutkowało to sklasyfikowaniem Czarnogóry wyżej niż część krajów UE (m.in. Bułgaria, Rumunia, Węgry), lecz nadal w gronie „wadliwych demokracji". Najbardziej optymistyczny jest tegoroczny raport V–Dem Institute, który plasuje ją wśród „demokracji wyborczych+" (wspólnie m.in. z USA czy Wielką Brytanią) i określa mianem jednego z dwóch państw szeroko zdefiniowanej Europy Wschodniej, które się demokratyzuje, a nie zachodzi w nim regres standardów.

Zagrożenia dla akcesji: wewnętrzne…

Planowane przez rząd zakończenie negocjacji akcesyjnych w 2026 r. może okazać się zbyt ambitnym założeniem. Na pół roku przed przyjętym terminem Czarnogóra nadal musi zamknąć połowę rozdziałów. Największe obiekcje KE dotyczą tych o numerach 23 i 24, które obejmują kwestie praworządności. Niewykluczone, że zostaną one warunkowo zamknięte przy jednoczesnym nałożeniu poakcesyjnych mechanizmów kontrolnych, które będą uchylone dopiero po pełnej harmonizacji prawa lub spełnieniu określonych wymogów[9]. Ich formuła będzie zapewne przedmiotem ustaleń grupy roboczej odpowiedzialnej za przygotowanie traktatu akcesyjnego. Według spekulacji medialnych mogą być to m.in. możliwość zmniejszenia wypłat środków unijnych w przypadku regresu praworządności lub czasowe ograniczenie prawa głosu w instytucjach UE.

Problemy może sprawiać także zamknięcie rozdziału nr 27 (*Środowisko i zmiany klimatu*). Jest najbardziej wymagające finansowo (koszt pełnej implementacji unijnych zaleceń to nawet 3–4 mld euro), gdyż wymaga powstania kosztownej infrastruktury, m.in. kolektorów ściekowych, oczyszczalni czy sieci przyłączy kanalizacyjnych. Potencjalna finalizacja rozmów w tym obszarze w 2026 r. byłaby bardziej wyrazem woli politycznej aniżeli faktycznych osiągnięć. Najprawdopodobniej i w tym przypadku ustanowione zostaną poakcesyjne okresy przejściowe, w których Czarnogóra będzie musiała spełnić konkretne wymagania[10].

Sfinalizowaniu negocjacji nie sprzyja też wizja zbliżających się wyborów parlamentarnych, które odbędą się najprawdopodobniej w czerwcu 2027 r. Im bliżej tego terminu, tym bardziej rosną napięcia polityczne, a kwestia integracji europejskiej bywa instrumentalizowana. W geście protestu wobec przyjęcia problematycznej ustawy o służbach specjalnych DPS opuściła kluczowe komisje parlamentarne. W lipcu br. rząd i część opozycji (na czele z DPS) porozumiały się w sprawie poprawek do niej, a także zgodziły się wprowadzić niezbędne do zakończenia negocjacji zmiany konstytucji większością dwóch trzecich głosów (tj. 54 spośród 81 deputowanych, podczas gdy władzę wspiera 47). Nie można jednak wykluczyć powrotu sporów, które nadwyrężą wizerunek dotychczasowej ponadpartyjnej współpracy.

…unijne…

Po ewentualnym zamknięciu wszystkich rozdziałów negocjacyjnych wyzwaniem będzie ratyfikacja czarnogórskiego traktatu akcesyjnego przez państwa członkowskie UE. W zależności od kraju potrzebna jest parlamentarna większość zwykła lub kwalifikowana (ogólnokrajowe referendum jest z reguły opcjonalne). Deklaratywnie wszystkie państwa unijne popierają dołączenie Czarnogóry do UE, lecz na ostateczną decyzję wpływać będą bieżące kwestie wewnętrzne, a zwłaszcza stosunek lokalnych społeczeństw. Te zaś pozostają podzielone w sprawie przyjęcia nowych członków – średnie poparcie dla idei rozszerzenia wynosi w UE 53%. Najniższe wykazują obywatele Francji (35%), Austrii (38%), Czech (39%) i Niemiec (42%), a najwyższe Hiszpanii i Malty (po 71%), Litwy (70%) oraz Chorwacji (67%)[11]. Z drugiej strony Czarnogóra ma najmniejszy „elektorat negatywny" spośród kandydatów do Unii, gdyż jej akcesji sprzeciwia się średnio 38% mieszkańców krajów UE, spośród których najbardziej sceptyczni są Austriacy (55%), Włosi (49%) i Czesi (48%). Z kolei największe poparcie notuje wśród Szwedów (81%), Słoweńców (70%) oraz Chorwatów i Duńczyków (po 68%)[12].

Wydaje się, że najwięcej problemów przysporzy ratyfikacja czarnogórskiego traktatu przez Francję. W Paryżu dominował tradycyjnie sceptycyzm względem rozszerzenia UE, czego wyrazem było np. zablokowanie w 2019 r. rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną wraz z postulatem zmiany metodologii oceny spełniania kryteriów integracji. Choć Francja złagodziła swój sprzeciw wobec procesu po rosyjskiej inwazji na Ukrainę, to w grudniu 2025 r. chciała zawetować zamknięcie przez Czarnogórę dwóch rozdziałów negocjacyjnych, lecz zapobiegła temu ofensywa dyplomatyczna Podgoricy przy wsparciu Niemiec[13]. W maju 2026 r. prezydent Emmanuel Macron zapowiedział co prawda pełne poparcie dla członkostwa Czarnogóry, jednak o ratyfikacji traktatu akcesyjnego decyduje francuski parlament większością trzech piątych głosów lub obywatele w ogólnokrajowym referendum (jego przeprowadzenie jest bardzo mało prawdopodobne).

Czynnikiem wpływającym na ostateczne stanowisko Francji będą wybory prezydenckie, zaplanowane na kwiecień 2027 r. Wiele wskazuje na to, że do czasu ich rozstrzygnięcia parlament nie poprze przyjęcia nowego członka UE, gdyż zasiadające w nim siły nie będą chciały narazić się swoim wyborcom. Z kolei ewentualne zwycięstwo kandydata skrajnie prawicowego Zjednoczenia Narodowego mogłoby na dłużej zablokować proces rozszerzenia – nie tylko względem Czarnogóry.

Czarnogórskie ambicje może też spowolnić dyskusja nad nową formułą członkostwa w UE. Kształtuje ją głównie kwestia Ukrainy – część państw unijnych chciałaby jej szybkiej akcesji (zapewne jako element ewentualnego porozumienia pokojowego z Rosją), na co naciskają też jej władze. Pełnoprawny proces negocjacyjny zająłby jednak wiele lat, co rodzi pomysły wytyczenia alternatywnej ścieżki integracji dla Kijowa. Wśród możliwych formuł wymienia się m.in. dostęp do wspólnego rynku i gwarancję korzystania z jego czterech swobód (przepływu dóbr, usług, kapitału i osób), lecz przy braku prawa weta w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Ideę tę podchwycili liderzy tych państw Bałkanów Zachodnich, które (głównie ze względu na naruszenia praworządności) nie mają perspektyw szybkiej akcesji – prezydent Serbii Aleksandar Vučić i premier Albanii Edi Rama[14]. Inną koncepcję współpracy z UE sformułował kanclerz Niemiec Friedrich Merz, proponujący Ukrainie członkostwo stowarzyszone, a Bałkanom Zachodnim status obserwatora. Rozwinięciem tej idei był francusko-niemiecki *non paper* przygotowany przed czerwcowym szczytem UE–Bałkany Zachodnie w czarnogórskim Tivacie. Zakłada on stopniowe uzyskiwanie dostępu do europejskich profitów (np. fundusze, roaming, wspólny rynek) w miarę postępu reform[15].

Potencjalna redefinicja członkostwa w UE wpłynie także na Czarnogórę. Największa zmiana może dotyczyć ograniczenia prawa głosu w instytucjach unijnych, co dyktuje chęć uniknięcia powtórki „scenariusza węgierskiego". Za sprawą zasady jednomyślności w polityce zagranicznej UE Budapeszt pod rządami Viktora Orbána był w stanie blokować przyjęcie sankcji na Rosję czy pakietów pomocy dla Ukrainy. Celem Podgoricy jest jednak pełnoprawna akcesja na „starych" zasadach. Argumentuje ona, że od wielu lat jej polityka zagraniczna jest w pełni zharmonizowana z unijnymi działaniami zewnętrznymi. Z uwagi na brak wyrazistego protektora w UE oraz swoje niewielkie gospodarczo-polityczne znaczenie Czarnogóra ma jednak małe możliwości zabiegania o te kwestie i nie jest wykluczone, że będzie musiała przystać np. na członkostwo z brakiem prawa weta lub jego czasowym ograniczeniem.

...i regionalne

Ryzyko pojawienia się nowego „konia trojańskiego" w UE rodzi oddziaływanie Serbii w Czarnogórze. Belgrad ma w tym państwie rozbudowane narzędzia wpływu – sterowalnych aktorów politycznych, sieć przychylnych mu mediów i instytucje Serbskiej Cerkwi Prawosławnej. Za ich pomocą może kształtować nastroje części tamtejszego społeczeństwa (33% populacji Czarnogóry deklaruje narodowość serbską) oraz destabilizować działania rządu[16]. Ponadto Serbia pośrednio realizuje w Czarnogórze interesy Rosji – zwłaszcza przychylne Belgradowi media oraz hierarchowie prawosławni często powielają przekaz Kremla, m.in. na temat wojny na Ukrainie.

Dwie partie mniejszości serbskiej (jedna z nich współtworzy obecny gabinet Spajicia) są nieprzewidywalnym elementem lokalnej sceny politycznej[17]. Deklaratywnie wspierają one integrację europejską i ograniczyły wcześniejszą retorykę antyzachodnią (wcześniej np. sprzeciwiały się akcesji do NATO). Z drugiej strony powielają szereg narracji Belgradu, m.in. o rzekomo zagrożonych prawach czarnogórskich Serbów. Gdyby weszły w skład przyszłych rządów (sondaże dają im łącznie ok. 20% poparcia), a Czarnogóra wstąpiła do UE, mogłyby potencjalnie destabilizować proces decyzyjny UE. Niewykluczone, że Bruksela będzie nalegać na konstruowanie gabinetów bez udziału ugrupowań mniejszości serbskiej – w ramach obecnej kadencji lub już po wyborach w 2027 r. Powiązanych z Belgradem polityków można jednak znaleźć również w innych partiach rządzących – premierowskim PES czy centrowych Demokratach, kontrolujących aktualnie resorty siłowe.

Belgrad może destabilizować sytuację w Czarnogórze – przed lub po jej akcesji – także ze względów wizerunkowych. Prezydent Vučić przez lata przekonywał, że to Serbia jest liderem Bałkanów Zachodnich i jako pierwsza z tego obszaru powinna dołączyć do UE. Nie wdrażał jednak wymaganych do tego reform wewnętrznych, jednocześnie notując regres standardów demokratycznych. Wynikający z tego brak postępów na ścieżce integracji tłumaczył (nie całkiem bezpodstawnie) niechęcią Brukseli do realizacji polityki rozszerzenia w regionie. Realny progres i perspektywa członkostwa dla Podgoricy podważają tę narrację, co może dodatkowo obniżać notowania rządzących w Belgradzie, którzy od jesieni 2024 r. mierzą się z masowymi protestami społecznymi. Ponadto akcesja Czarnogóry i wynikający z niej wzrost aktywności państw członkowskich i instytucji UE mogłyby ograniczać serbskie oddziaływanie w tym państwie. Tymczasem Belgrad traktuje południowo-wschodniego sąsiada protekcjonalnie i chciałby zachować wpływ na jego decydentów i obywateli.

Zakończenie procesu negocjacyjnego może opóźnić też spór z Chorwacją. Zagrzeb od grudnia 2024 r. sprzeciwia się zamknięciu rozdziału nr 31 (*Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obronności*) dopóki Podgorica nie spełni konkretnych żądań[18]. Stanowi to kolejny na Bałkanach (m.in. po Macedonii Północnej) przykład wykorzystywania negocjacji akcesyjnych w celu rozwiązywania problemów bilateralnych. Chorwackie warunki są konsekwencją zaistniałych w 2024 r. napięć dwustronnych na tle polityki historycznej[19]. Poza postulatem ustalenia granicy morskiej żądania dotyczą m.in. takich kwestii jak zwrot pojugosłowiańskiego mienia (żaglowca szkoleniowego) czy zadośćuczynienie ofiarom istniejącego w czasie wojen lat 90. obozu w Morinju. Większości tych spraw nie udało się dotąd rozwiązać, zaś waga sporu z Zagrzebiem jest przez Podgoricę bagatelizowana (prawdopodobnie bliżej sfinalizowania akcesji będzie ona bardziej skłonna do ustępstw).

Wnioski

Pomimo zasygnalizowanych problemów Czarnogóra jest bezsprzecznym liderem procesu rozszerzenia UE. Przyspieszenie tempa negocjacji jest nie tylko motywowane przez Brukselę, lecz także stanowi rezultat realnego wysiłku Podgoricy na polu reform. Choć jedynie inicjują one pożądane procesy wzmacniające standardy demokratyczne, a sposób ich wdrożenia bywa nietransparentny, w ostatecznym rozrachunku Czarnogóra pozytywnie wyróżnia się na tle innych państw Bałkanów Zachodnich. Sprawia to, że wizja jej akcesji jest realna – pod warunkiem zgody państw członkowskich UE. Nawet jeżeli nie nastąpi ona do końca 2028 r., wysoce prawdopodobna jest finalizacja tego procesu do 2030 r. Opóźnienie to może wynikać z przeprowadzanych w wielu państwach członkowskich wyborów w 2027 r. (m.in. we Francji, w Grecji, Hiszpanii i we Włoszech), co w połączeniu z niechęcią części ich społeczeństw może powstrzymać elity polityczne przed podejmowaniem kluczowych decyzji w kwestii rozszerzenia.

Akcesja Czarnogóry leży także w interesie Unii. Bruksela po 2022 r. deklaruje gotowość przyjęcia nowych członków, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy. W wypowiedziach kluczowych polityków

państw UE Bałkany Zachodnie często są jednak na drugim planie. Grozi to utratą wiarygodności „nowego otwarcia” unijnej polityki rozszerzenia, a w regionie może skutkować odwróceniem się od europejskich pryncypiów w kierunku alternatywnych partnerów. Jest to już zauważalne w Macedonii Północnej, która w wyniku bułgarskiego weta nie może rozpocząć negocjacji akcesyjnych z UE[20]. W ostatnich latach poskutkowało to intensyfikacją jej współpracy z Serbią i Węgrami Orbána, a za ich pośrednictwem – z Chinami[21].

Członkostwo Czarnogóry byłoby dowodem na rzeczywiste wskrzeszenie idei rozszerzenia oraz bodźcem do reform w pozostałych państwach regionu. Ich akcesja w dłuższej perspektywie mogłaby przeciwdziałać niepożądanym wpływom Moskwy (w obszarze energetyki, dezinformacji i działań służb) oraz Pekinu (w zakresie gospodarki i aktywności wywiadowczej).

Proces akcesyjny Czarnogóry będzie stanowił poligon doświadczalny dalszego rozszerzenia UE. Choć jej traktat ma być wzorowany na chorwackim odpowiedniku z 2011 r., z wypowiedzi unijnych urzędników wynika, że mogą być zastosowane klauzule ochronne i okresy przejściowe w nowej formule. Rozpoczęta w tej kwestii debata prawdopodobnie będzie służyć głębszej refleksji o przyszłym kształcie UE, a wypracowane rozwiązania mogą być później powielane w przypadku potencjalnej akcesji pozostałych państw Bałkanów Zachodnich, Ukrainy czy Mołdawii.

Paradoksalnie na korzyść Czarnogóry może zadziałać fakt, że chęć wznowienia przerwanych w 2013 r. negocjacji akcesyjnych z UE wykazała Islandia, która 29 sierpnia 2026 r. przeprowadzi w tej sprawie ogólnokrajowe referendum. W przypadku jego powodzenia – biorąc pod uwagę wysoki poziom społeczno-gospodarczego rozwoju tego kraju i już zrealizowaną znaczną część negocjacji akcesyjnych – reaktywowane rozmowy powinny przebiec relatywnie szybko. Nie można zatem wykluczyć scenariusza wspólnej akcesji Podgoricy i Reykjavíku, w którym obecność dojrzałej nordyckiej demokracji legitymizowałaby czarnogórskie dążenia do pełnoprawnego członkostwa.

https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2026-07-06/zlapac-ostatni-pociag-czarnogora-na-drodze-do-czlonkostwa-w-ue