



Redakcja: Grzegorz Gil (dyrektor IEŚ), Anton Saifullayev
(zastępca dyrektora IEŚ), Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji),
Spasimir Domaradzki, Bartłomiej Krzysztan, Damian Szacawa,
Agata Tatarenko

Nr 1658 (163/2026) | 09.07.2026

ISSN 2657-6996
© IEŚ

Agata Domachowska

Czarnogóra: postępy i wyzwania na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej

Organizacja szczytu Unia Europejska – Bałkany Zachodnie w czarnogórskim Tivacie i zamknięcie kolejnych rozdziałów negocjacyjnych, a także propozycja specjalnego pakietu finansowego potwierdzają, że Czarnogóra pozostaje liderem procesu akcesyjnego do UE. Choć perspektywa zakończenia negocjacji akcesyjnych jest dziś bardziej realna niż kiedykolwiek wcześniej, droga do członkostwa wciąż zależy od przeprowadzenia kluczowych reform wewnętrznych, osiągnięcia ponadpartyjnego konsensusu oraz utrzymania politycznej gotowości państw członkowskich UE do dalszego rozszerzenia.

Szczyt UE – Bałkany Zachodnie w Czarnogórze i zamknięcie kolejnych rozdziałów negocjacyjnych. W dniach 5-6 czerwca 2026 r. Czarnogóra po raz pierwszy była gospodarzem szczytu Unia Europejska – Bałkany Zachodnie. W trakcie obrad omówiono postępy państw regionu w procesie integracji europejskiej, a także zagadnienia związane z bezpieczeństwem i odpornością regionu. Podkreślono znaczenie dalszego wzmacniania zdolności obronnych państw Bałkanów Zachodnich przy wsparciu Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (*European Peace Facility*, EPF). Istotnym elementem dyskusji była również potrzeba zwiększania odporności wobec cyberzagrożeń i innych form zagrożeń hybrydowych oraz przeciwdziałania dezinformacji kreowanej za granicą. W tym kontekście wskazano na rolę Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (*European Union Agency for Cybersecurity*, ENISA), Europejskiej Tarczy Demokracji (*European Democracy Shield*) oraz unijnego systemu wczesnego ostrzegania przed dezinformacją.

Natomiast 15 czerwca 2026 r., podczas konferencji międzyrządowej w Luksemburgu, Czarnogóra tymczasowo zamknęła dwa kolejne rozdziały negocjacyjne: rozdział 2 „Swobodny przepływ pracowników” oraz rozdział 28 „Ochrona konsumentów i zdrowia”. Pierwszy z nich reguluje prawo obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej do podejmowania zatrudnienia, zamieszkania oraz swobodnego przemieszczania się na terytorium UE bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Drugi obejmuje dostosowanie krajowego ustawodawstwa do unijnych standardów w zakresie ochrony konsumentów, bezpieczeństwa produktów i zdrowia publicznego, w tym praw konsumentów, mechanizmów rozstrzygania sporów, procedur odszkodowawczych, profilaktyki zdrowotnej oraz bezpieczeństwa produktów i procedur medycznych. Oznacza to, że obecnie Czarnogóra zamknęła tymczasowo 16 z 33 rozdziałów negocjacyjnych, co potwierdza jej pozycję lidera w procesie integracyjnym do UE.

Komisarz Unii Europejskiej ds. rozszerzenia, Marta Kos, pozytywnie oceniła dotychczasowe postępy Czarnogóry, podkreślając jednak, że dalszy przebieg negocjacji będzie uzależniony od kontynuacji reform, zwłaszcza w obszarze praworządności, niezależności wymiaru sprawiedliwości, wolności mediów oraz wzmacniania instytucji demokratycznych i społeczeństwa obywatelskiego. Zwróciła również uwagę, że utrzymanie tempa negocjacji wymaga zachowania szerokiego konsensusu politycznego (przekraczającego obecne podziały partyjne) wokół integracji europejskiej oraz konsekwentnego traktowania członkostwa w Unii Europejskiej jako strategicznego priorytetu państwa.

Chorwackie warunki przystąpienia Czarnogóry do UE. Przy okazji szczytu w Tivacie premier Chorwacji Andrej Plenković przypomniał, że co prawda niezmiennie popiera członkostwo Czarnogóry w UE, jednak oczekuje od władz w Podgoricy rozwiązania szeregu kwestii dwustronnych. Przedstawił osiem postulatów, których realizację władze w Zagrzebiu uznają za niezbędny warunek dalszego wsparcia dla Czarnogóry w procesie negocjacji akcesyjnych. Są to:



- 1) zachowanie tablicy upamiętniającej ofiary byłego obozu w Morinju¹,
- 2) zmiana nazwy basenu w Kotorze²,
- 3) rozwiązanie sporu dotyczącego własności historycznego żaglowca szkolnego Jadran i jego zwrot Chorwacji,
- 4) osiągnięcie porozumienia w sprawie wytyczenia granicy morskiej i lądowej między Chorwacją a Czarnogórą,
- 5) zakończenie postępowań dotyczących wszystkich nierozliczonych zbrodni wojennych popełnionych podczas wojny o niepodległość Chorwacji,
- 6) zintensyfikowanie poszukiwań szczątków osób uznawanych za zaginione,
- 7) uregulowanie kwestii sprawiedliwego zadośćuczynienia dla osób przetrzymywanych w obozach³,
- 8) zapewnienie oraz dalsze wzmacnianie politycznych i kulturalnych praw mniejszości chorwackiej w Czarnogórze.

Specjalny pakiet finansowy. Komisja Europejska przedstawiła propozycję specjalnego pakietu finansowego dla Czarnogóry, którego celem jest wsparcie przygotowań tego państwa do członkostwa w UE. Instrument ten, oparty na projekcie wieloletnich ram finansowych UE na lata 2028-2034, określa zasady stopniowego włączania Czarnogóry do unijnego systemu finansowego po akcesji oraz zapewnia płynne przejście od funduszy przedakcesyjnych do pełnego korzystania z instrumentów finansowych przysługujących państwom członkowskim. Pakiet ten ma wynieść 3,2 mld euro⁴, opierając się na założeniu roboczym, że państwo to mogłoby przystąpić do UE na początku 2028 r. Proponowany pakiet finansowy jest uzależniony od utrzymania przez Czarnogórę postępów w negocjacjach akcesyjnych.

Zmiany w konstytucji. Aby Czarnogóra mogła zakończyć negocjacje akcesyjne, musi dokonać niezbędnych zmian w konstytucji. Proponowane zmiany przewidują wzmocnienie niezależności wymiaru sprawiedliwości, zniesienie immunitetu członków rządu w przypadku przestępstw popełnionych w związku z pełnieniem funkcji publicznych oraz zagwarantowanie niezależności Banku Centralnego. W tym celu konieczne jest uzyskanie większości dwóch trzecich głosów, czyli poparcia 54 parlamentarzystów. Oznacza to, że koalicji rządzącej brakuje jeszcze siedmiu głosów⁵. W związku z tym 5 lipca doszło do spotkania przedstawicieli czarnogórskich ugrupowań rządzących oraz opozycyjnych. Uczestniczył w nim również ambasador UE w Czarnogórze Johann Sattler, który podkreślił konieczność wzmocnienia dialogu politycznego oraz budowy wzajemnego zaufania między większością parlamentarną a opozycją. Rozmowy zakończyły się porozumieniem pomiędzy rządzącymi a opozycją. Politycy uzgodnili utworzenie grupy roboczej, która będzie monitorować wdrażanie ustawy o sprawach wewnętrznych oraz ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (*Agencija za nacionalnu bezbjednost*, ANB). Rządzący i opozycja porozumieili się również w sprawie zintensyfikowania działań na rzecz wyboru dwójki sędziów Sądu Konstytucyjnego.

Wnioski. Organizacja szczytu UE – Bałkany Zachodnie w Tivacie miała znaczenie wykraczające poza wymiar symboliczny. Dwadzieścia lat po odzyskaniu niepodległości i czternaście lat po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych Czarnogóra stała się gospodarzem najważniejszego forum politycznego, poświęconego przyszłości regionu w Unii Europejskiej. Świadczy to o rosnącym przekonaniu instytucji unijnych, że Czarnogóra pozostaje najbardziej

¹ Tablica została ona odsłonięta w październiku 2022 r. na budynku byłego obozu dla jeńców wojennych Jugosłowiańskiej Armii Ludowej. Upamiętnia chorwackich cywilów i obrońców przetrzymywanych w tym miejscu od października 1991 r. do sierpnia 1992 r. Osoby osadzone w obozie były poddawane zarówno przemocy psychicznej, jak i fizycznej. Po odsłonięciu tablicy, która wywołała wówczas kontrowersje w społeczeństwie, inspekcja czarnogórska podjęła decyzję o jej usunięciu z przyczyn formalnych. Jednak nadal ta decyzja nie została wykonana.

² Basen nosi imię Zorana Džimiego Gopčevića, byłego wybitnego czarnogórskiego i jugosłowiańskiego waterpolisty, który w latach 90. XX w. pełnił funkcję dowódcy straży w obozie w Morinju.

³ Warto podkreślić, że przeciwko Czarnogórze pozwy złożyło 207 byłych więźniów obozu w Morinju. Państwo wypłaciło dotychczas ok. 1,4 mln euro odszkodowań dla 145 byłych więźniów.

⁴ Natomiast wkład Czarnogóry do wspólnego budżetu Unii Europejskiej wam wynieść ok. 500 mln euro.

⁵ Takie poparcie mogą zapewnić rządzącym parlamentarzyści Demokratycznej Partii Socjalistów (*Demokratska partija socijalista*, DPS), posiadający 17 mandatów, oraz Sojuszu Europejskiego (*Evropski savez*) – 3 mandaty.



zaawansowanym kandydatem do członkostwa i może stać się przykładem powodzenia polityki rozszerzenia UE na Bałkanach Zachodnich.

Jednocześnie dotychczasowe postępy Czarnogóry w procesie akcesyjnym nie oznaczają automatycznego członkostwa. Zamknięcie wszystkich rozdziałów negocjacyjnych do końca 2026 r. pozostaje ambitnym, lecz nadal niepewnym celem. KE uzależnia dalszy postęp od zakończenia kluczowych reform wewnętrznych, obejmujących przede wszystkim zmiany konstytucyjne.

Stanowisko przedstawicieli UE wskazuje, że integracja europejska jest postrzegana jako projekt państwowy wymagający ponadpartyjnego porozumienia. Apel kierowany jest nie tylko do rządu, lecz również do wszystkich ugrupowań deklarujących poparcie dla członkostwa w UE. Takie podejście odzwierciedla przekonanie, że trwałość reform i ich skuteczna implementacja wymagają szerokiego konsensusu politycznego, wykraczającego poza bieżącą rywalizację partyjną.

Przygotowany przez Komisję Europejską pakiet finansowy dla Czarnogóry świadczy o zaawansowaniu przygotowań instytucji unijnych do przyszłego członkostwa tego państwa i pokazuje, że proces akcesyjny znajduje się w końcowej fazie. Proponowany pakiet należy interpretować nie tylko jako instrument finansowy, lecz również jako istotny sygnał polityczny. Jednocześnie jest to na razie tylko propozycja KE, która musi zostać uzgodniona również przez Radę Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski. Sama propozycja nie przesądza o wyniku negocjacji akcesyjnych.

Nawet jeśli Czarnogórze uda się zamknąć wszystkie rozdziały negocjacyjne do końca roku (lub na początku 2027 r.), ostatecznie jej przystąpienie do UE będzie uzależnione od jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich. Szczególnie znaczenie mogą mieć uwarunkowania polityki wewnętrznej państw takich jak Francja, gdzie przyszłe wybory oraz stanowisko ugrupowań sceptycznych wobec dalszego rozszerzenia mogą wpłynąć na tempo ratyfikacji traktatu. Dodatkowym czynnikiem przekładającym się na tempo procesu akcesyjnego może być kampania wyborcza w Chorwacji przed zaplanowanymi na 2028 r. wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi. Kwestia wypełnienia przez Czarnogórę warunków stawianych przez Zagrzeb, dotyczących rozwiązania sporów bilateralnych, może być jednym z elementów toczącej się wówczas debaty publicznej.

W rezultacie, mimo że scenariusz zakończenia negocjacji akcesyjnych i podpisania traktatu w najbliższych latach wydaje się obecnie bardziej prawdopodobny niż kiedykolwiek wcześniej, powodzenie całego procesu będzie zależało nie tylko od zdolności Czarnogóry do realizacji reform, lecz także od utrzymania politycznej woli rozszerzenia w państwach członkowskich Unii Europejskiej.