

BIULETYN

Nr 82 (831) • 12 sierpnia 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Integracja Czarnogóry z Unią Europejską

Agata Biernat, Tomasz Żornaczuk

Czarnogóra ma szansę stać się liderem w procesie integracji Bałkanów Zachodnich z UE po zakończeniu negocjacji akcesyjnych Chorwacji w czerwcu 2011 r. Komisja Europejska pozytywnie oceniła bowiem postępy Czarnogóry w wyznaczonych przez UE dziedzinach, a rząd tego kraju przyjął niedawno kolejny pakiet reform oraz podjął kroki na rzecz polepszenia relacji z sąsiadami. Jego ambicją jest doprowadzenie do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych Czarnogóry jeszcze w tym roku, co jest także celem polskiej prezydencji w Radzie UE.

Stan procesu integracji europejskiej Czarnogóry. 21 czerwca obradowała Rada stabilizacji i stowarzyszenia pomiędzy EU i Czarnogorą. Organ ten nadzoruje implementację Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, który wszedł w życie w maju 2010 r. Potwierdzono, że Czarnogóra realizuje wypełnianie wymaganych przez Unię kryteriów. Zostały one określone w październiku 2010 r. przez Komisję Europejską przy okazji jej pozytywnej opinii w sprawie przyznania Czarnogórze statusu kandydata do członkostwa w UE. Warunki te muszą zostać spełnione przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych. Odnoszą się do skuteczniejszej walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, wzmocnienia roli parlamentu, usprawnienia przeprowadzania wyborów, unowocześnienia administracji, dalszego uniezależnienia władzy sądowniczej, działań na rzecz wolności mediów, wzmocnienia współpracy państwa z organizacjami pozarządowymi oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na przynależność etniczną.

Rada stabilizacji i stowarzyszenia pozytywnie oceniła przyjęcie przez Czarnogorę prawa ułatwiającego funkcjonowanie mediów i organizacji pozarządowych, jak również działania jej rządu mające na celu umocnienie praw człowieka i ochronę praw mniejszości. Jednocześnie zwróciła uwagę, że niektóre uregulowania prawne dotyczące tych dziedzin nie zostały dotychczas implementowane. Za korzystne uznała kroki na rzecz uniezależnienia sądownictwa i usprawnienia działania administracji. Ponadto dostrzegła postępy Czarnogóry w zakresie harmonizacji prawa w wielu innych dziedzinach i zachęcała do dalszych wysiłków na rzecz dostosowań prawnych do standardów UE. Skrytykowała jednak opieszałość zarówno w dalszym usprawnianiu funkcjonowania parlamentu, jak i w doskonaleniu prawa wyborczego. Mimo to Komisarz ds. rozszerzenia i europejskiej polityki sąsiedztwa Štefan Füle pozytywnie ocenił działania rządu czarnogórskiego i zachęcił do zakończenia implementacji będących w toku reform w omawianych dziedzinach, zapewniając jednocześnie o gotowości Komisji do technicznego i finansowego wsparcia tego procesu.

Czarnogóra, poza Kosowem, jest najmłodszym państwem Europy. W wyniku referendum z maja 2006 r. wystąpiła z unii współtworzonej z Serbią. Z 625-tysięczną populacją jest pod względem liczby mieszkańców najmniejszym krajem Bałkanów Zachodnich. Od ogłoszenia niepodległości 3 czerwca 2006 r., Czarnogóra dąży do integracji z UE. Wniosek o członkostwo złożyła w grudniu 2008 r. Poparcie społeczeństwa Czarnogóry dla jej integracji z UE w 2010 r. wynosiło 73%.

Sytuacja wewnętrzna. Dotychczas UE nie zawsze wypowiadała się pozytywnie na temat demokratyzacji Czarnogóry. KE w corocznych raportach miała obiekcje przede wszystkim wobec niewydolności sądów i administracji oraz nieskutecznego zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji. Ponadto m.in. minister spraw zagranicznych Włoch Franco Frattini zwracał uwagę na niezadowolającą współpracę na rzecz zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej

ze strony czarnogórskich organów ścigania przy okazji udaremnienia na początku 2010 r. przez m.in. policję serbską próby przemytu ponad dwóch ton kokainy z Urugwaju na Bałkany. Przed kilkoma laty włoska prokuratura oskarżyła nawet byłego premiera Czarnogóry Mila Đukanovicia o powiązania ze zorganizowaną grupą przestępczą przemycającą wyroby tytoniowe w latach 90., ale ostatecznie wycofała oskarżenie w 2009 r.

Według raportu Transparency International z 2010 r. Czarnogóra jako jedyny kraj na Bałkanach Zachodnich odnotowała spadek w skuteczności zwalczania korupcji. Co prawda w regionie skuteczniej z tym fenomenem walczą jedynie Chorwacja i Macedonia, ale mimo to korupcja w Czarnogórze pozostaje zjawiskiem nader powszechnym. Przyjmuje ona formę nie tylko tradycyjną, lecz także nepotyzmu, co przejawia się m.in. w wykorzystywaniu powiązań rodzinnych do zatrudniania w administracji publicznej. Opozycja często krytykowała za to premiera Đukanovicia, który od 1991 r. – a więc również w czasach Jugosławii – przez czternaście lat był premierem, a przez pięć – prezydentem Czarnogóry. Według opozycji w tym czasie zdołał podporządkować sobie cały aparat państwowy. W partiach opozycyjnych dominuje przekonanie, że jego rezygnacja z funkcji premiera w grudniu 2010 r. to cena, jaką Czarnogóra musiała zapłacić za przyznanie jej przez Radę UE statusu kandydata do członkostwa w Unii. Polityk ten został zastąpiony na stanowisku premiera przez 34-letniego wówczas Igora Lukšicia, który za priorytet działań swojego gabinetu uznał dalszą integrację Czarnogóry z UE.

W 2010 r. Czarnogóra odnotowała 1,1% wzrostu gospodarczego i osiągnęła PKB per capita (wg. parytetu siły nabywczej) na poziomie 10,7 tys. USD. Prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego przewidują w 2011 r. wzrost gospodarczy na poziomie 2%. Na takim samym poziomie ma się utrzymać inflacja. Bezrobocie w ubiegłym roku wynosiło 20%. Od 2002 r. walutą używaną w Czarnogórze jest euro, które zastąpiło markę niemiecką wprowadzoną na obszarze tej republiki pięć lat wcześniej.

Relacje Czarnogóry z sąsiadami. Jednym z warunków integracji krajów Bałkanów Zachodnich z UE jest utrzymanie dobrosąsiedzkich stosunków z państwami regionu. Czarnogóra utrzymuje dobre relacje z Chorwacją. Jednak mimo zgody obu państw na złożenie wspólnego wniosku do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie półwyspu Prevlaka, kwestia jego przynależności pozostaje nierozstrzygnięta. Czarnogóra ma poprawne stosunki z Albanią, Bośnią i Hercegowiną oraz Kosowem, którego niepodległość uznała jesienią 2008 r.

Fakt ten doprowadził do znacznego pogorszenia relacji Czarnogóry z Serbią. Ponadto rząd w Belgradzie zarzuca władzom czarnogórskim brak poszanowania dla tamtejszej społeczności serbskiej, która według tegorocznego spisu ludności stanowi 29% mieszkańców. Problemem w relacjach między krajami pozostaje brak uznania za oficjalny języka serbskiego, którym posługuje się 44% społeczeństwa Czarnogóry. Kwestią sporną jest także utworzenie Czarnogórskiego Kościoła Prawosławnego, nieuznawanego ani przez Serbski Kościół Prawosławny – pełniący zwierzchnictwo nad kościołem prawosławnym w Czarnogórze i innych państwach byłej Jugosławii, ani przez inne kościoły wschodnie.

Znakiem ocieplenia stosunków czarnogórsko-serbskich była wizyta 20 lipca br. premiera Lukšicia w Belgradzie. Serbia jest pierwszym państwem w regionie, jakie odwiedził nowy szef czarnogórskiego rządu. Władze obu państw zobowiązały się do współpracy zarówno na rzecz rozwiązania kwestii spornych, jak i do wzajemnego wspierania się w procesie integracji z UE.

Perspektywy. Już dwa tygodnie po posiedzeniu Rady stabilizacji i stowarzyszenia czarnogórski rząd przyjął kolejny pakiet reform dotyczących służby cywilnej, co ma na celu odpolitycznienie administracji. Jeśli implementacja przyjętego prawa będzie przebiegać sprawnie oraz jeśli rząd czarnogórski osiągnie kompromis z opozycją co do zmian w prawie wyborczym i przyjmie rekomendowane przez Unię regulacje dotyczące prac parlamentu, to jest prawdopodobne, że w październiku KE wypowie się pozytywnie na temat rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych Czarnogóry z UE.

Zapoczątkowanie negocjacji z Czarnogórą – obok podpisania traktatu akcesyjnego z Chorwacją i nadania Serbii statusu kandydata do członkostwa – jest jednym z celów polskiej prezydencji w Radzie UE w zakresie polityki rozszerzenia. Przykład Chorwacji pokazuje, że szczegółowo nakreślone cele w negocjacjach akcesyjnych mobilizują rząd do przeprowadzenia reform, a ich efekty są widoczne w postaci zamykania kolejnych rozdziałów negocjacyjnych. Polska powinna zatem kontynuować wspieranie unijnych aspiracji Czarnogóry i podkreślać, że w przypadku spełnienia przez ten kraj kryteriów postawionych przez Komisję, dołoży wszelkich starań na rzecz bezzwłocznego rozpoczęcia jego negocjacji z UE. Czarnogóra stałaby się drugim krajem na Bałkanach Zachodnich – po Chorwacji – który osiągnąłby ten etap integracji z Unią. Intensywne działania Polski na rzecz integracji Bałkanów z Unią nie tylko potwierdziłyby jej przywiązanie do promowania polityki otwartych drzwi UE, lecz także miałyby pozytywny wpływ na ocenę prezydencji.