PISM POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NR 61 (3195), 2 WRZEŚNIA 2026 © PISM

BIULETYN

Zastój w integracji Serbii z Unią Europejską

Jan Boroń, Tomasz Żornaczuk

Integracja Serbii z UE od niemal pięciu lat nie postępuje. Powodem jest brak poprawy stanu praworządności i regres standardów demokracji. Co więcej, państwo to wybiórczo dostosowuje politykę zagraniczną do wspólnotowej. Te niedostatki powodują, że choć Komisja Europejska (KE) w lipcu br. podtrzymała opinię o gotowości Serbii do otwarcia klastra 3. (konkurencyjność i wzrost), sprzeciwiają się temu niektóre państwa członkowskie. Serbia będzie mogła przyspieszyć negocjacje akcesyjne, jeśli po przeprowadzeniu wyborów – parlamentarne w trybie przyspieszonym mają się odbyć w październiku br. – wyłoni władze działające na rzecz integracji z Unią.

Zastój w rozmowach Serbii o członkostwie w UE jest najdłuższy od ich rozpoczęcia w 2014 r. Jedynym postępem negocjacyjnym od zmiany metodologii rozszerzenia w marcu 2020 r. – zgodnie z którą poprawa praworządności jest warunkiem otwierania kolejnych klastrów – było otwarcie klastra 4. (zielona agenda i połączenia) w grudniu 2021 r. Dzieje się tak, choć Serbia w październiku 2024 r. przyjęła Plan reform – potrzebny do uzyskania na ich wdrażanie niemal 1,6 mld euro z unijnego Planu wzrostu dla Bałkanów Zachodnich – a rząd sygnalizował przeprowadzenie reform do 2027 r. Serbia otworzyła 22 z 35 rozdziałów (są pogrupowane w 6 klastrach), z czego 2 tymczasowo zamknęła.

Również na serbskiej scenie politycznej od niemal półtorej dekady panuje zastój. Główną partią rządzącą jest od 2012 r. konserwatywno-liberalna Serbska Partia Postępowa (SNS). Jej długoletnim przewodniczącym i faktycznym liderem pozostaje Aleksandar Vučić, wicepremier i premier w latach 2012–2017, a prezydent od 2017 r. Za rządów SNS wybory parlamentarne odbyły się tylko raz w terminie konstytucyjnym (w 2020 r.), zaś czterokrotnie były przedterminowe (w latach 2014, 2016, 2022 i 2023), co tłumaczyła potrzebą umocnienia mandatu. Choć zwykle lista SNS uzyskiwała samodzielną większość, zawsze współtworzy koalicję z Socjalistyczną Partią Serbii, której lider (od dwóch dekad) Ivica Dačić jest od 2008 r. niemal nieprzerwalnie pierwszym wicepremierem i ministrem spraw wewnętrznych bądź zagranicznych.

Fasadowe reformy. Zasadniczym obszarem wymagającym reform w Serbii jest praworządność,. Dotyczy to głównie potrzeby uniezależnienia wymiaru sprawiedliwości oraz zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej. Tymczasem reformy w tym zakresie miały często fasadowy charakter. Przykładem są zmiany, które miały zwiększyć niezależność sędziów, w tym przyjęte w formie poprawek do konstytucji potwierdzonych w referendum w 2022 r. Nie ograniczyły one jednak wpływów politycznych, na które KE wskazuje w corocznych raportach o integracji europejskiej Serbii, także w ostatnim z października 2025 r.

Oprócz pozorowania reform Serbia przyjmuje prawa sprzeczne z wymogami UE. Na przykład w 2023 r. rząd znowelizował ustawy medialne, które – mimo deklarowanej zgodności ze strategią medialną przyjętą w 2020 r. pod auspicjami KE – w ocenie organizacji pozarządowych zwiększyły jego wpływ na ten sektor. W 2026 r. przeforsował z kolei ustawy uderzające w niezależność sądownictwa, z których wycofał się dopiero pod presją UE.

Serbia – choć deklaruje integrację z Unią jako cel strategiczny – jako jedyna na Bałkanach tylko częściowo harmonizuje swoją politykę zagraniczną ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE. Według KE jesienią 2025 r. stopień zbieżności wynosił 63% wobec 59% rok wcześniej i 45% w 2022 r. Głównym obszarem rozbieżności pozostaje stosunek do Rosji – Serbia nie dołącza do unijnych pakietów sankcji wobec niej – i Białorusi. Ponadto KE uznała obowiązującą od 2024 r. serbsko-chińską umowę o wolnym handlu za problem o znaczeniu strategicznym. Choć w Unii nie ma spójnego podejścia do Kosowa, normalizacja relacji z nim jest częścią ram

negocjacyjnych Serbii, która według KE nie wywiązuje się z dotychczasowych porozumień.

Regres standardów demokracji. Pozorowanie reform i wprowadzanie praw sprzecznych z zaleceniami UE prowadzi do erozji standardów demokratycznych. W Serbii wybory od lat są obarczone nieprawidłowościami i nadużyciami, także częściowe samorządowe przeprowadzone w 2026 r. OBWE regularnie wskazuje na wykorzystywanie zasobów państwowych do celów partyjnych, dowożenie wyborców z zagranicy, kupowanie głosów czy nawet przemoc wobec wyborców i dziennikarzy. W efekcie m.in. niemal żadna partia opozycyjna nie wystawiła kandydatów i prawie wszystkie z nich zbojkotowały wybory parlamentarne w 2020 r., więc do czasu przeprowadzenia kolejnych nie było realnej opozycji w Zgromadzeniu Narodowym.

Regres demokracji w Serbii szczególnie uwidoczniły następstwa katastrofy budowlanej w Nowym Sadzie z listopada 2024 r. W wyniku zawalenia się zadaszenia dworca, odnowionego kilka miesięcy wcześniej, zginęło 16 osób, a uczestnicy trwających do dziś masowych protestów przeciw władzy wiążą katastrofę z korupcją i domagają się m.in. ujawnienia pełnej dokumentacji inwestycji i osądzenia winnych. Tymczasem władze ignorują te postulaty i represjonują (m.in. używając siły) zarówno protestujących, w tym studentów, jak i organizacje społeczeństwa obywatelskiego i pozarządowe, które wspierają postulaty antykorupcyjne. Rekonstrukcja rządu, a następnie zmiana premiera w kwietniu 2025 r. nie zakończyły protestów, ponieważ pozostały bez istotnego wpływu na władzę wobec jej nieformalnego sprawowania przez prezydenta Vučicia. Do postulatu rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych, głoszonego przez protestujących od maja 2025 r., władze przychyliły się dopiero w sierpniu 2026 r. – po tym, jak powstała na bazie manifestacji Lista Studencka zaczęła nieznacznie prowadzić w sondażach. Dwa miesiące wcześniej prezydent Vučić zapowiedział z kolei, że ustąpi przed końcem kadencji, który przypada na wiosnę 2027 r.

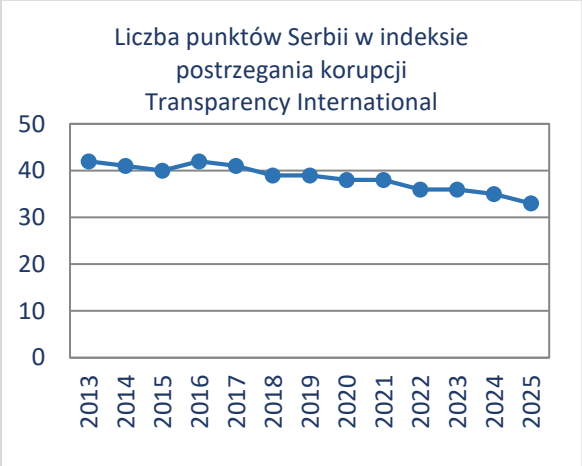
Załamanie demokracji w Serbii w ostatnich kilkunastu miesiącach jest szczególnie widoczne w rankingach międzynarodowych. W indeksie postrzegania korupcji Transparency International w 2025 r. państwo to zdobyło 33 pkt i zajęło 116. miejsce wobec 35 pkt i 105. miejsca rok wcześniej (największy spadek od rozpoczęcia negocjacji z UE w 2014 r., kiedy miała 41 pkt i 74. miejsce). W światowym indeksie wolności prasy Reporterów bez Granic w 2026 r. Serbia odnotowała z kolei 50,8 pkt w stosunku do 53,6 pkt rok wcześniej, w wyniku czego pierwszy raz spadła poza pierwszą setkę państw z 96. na 104. miejsce (75 pkt i 54. miejsce w 2014 r.). Po raz pierwszy w obu tych zestawieniach gorzej od Serbii wypadły spośród państw europejskich – nie licząc Kaukazu Południowego i Turcji – tylko Białoruś i Rosja. Te niepowodzenia potwierdziła KE, która w ostatnim raporcie wskazała na ograniczony postęp w zwalczaniu korupcji, w tym na szczytach władzy, a w dziedzinie swobody wypowiedzi dostrzegła regres, co czyni wyjątkowo – w 2025 r. nie oceniła tak żadnej dziedziny w innych państwach Bałkanów Zachodnich.

Regres demokracji skutkuje konieczną do jego usprawiedliwiania retoryką antyzachodnią rządu, co przyczynia się do spadku poparcia społecznego dla integracji europejskiej. Według corocznych badań WeBalkans.eu (koordynowanych przez KE) wiosną 2026 r. wynosiło ono 31% (15% wśród wyborców SNS według badań serbskiej organizacji pozarządowej CRTA) wobec 33% w 2025 r. i 39% w 2024 r., a Serbia zanotowała nieporównywalnienajniższy wynik w regionie (w kolejnej Bośni i Hercegowinie wynosiło ono 64%). Ponadto jest jedyna na Bałkanach z przewagą przeciwników członkostwa – 40% w 2026 r. Parlament Europejski wprost obarcza władze Serbii i kontrolowane przez nie media winą za słabnące poparcie.

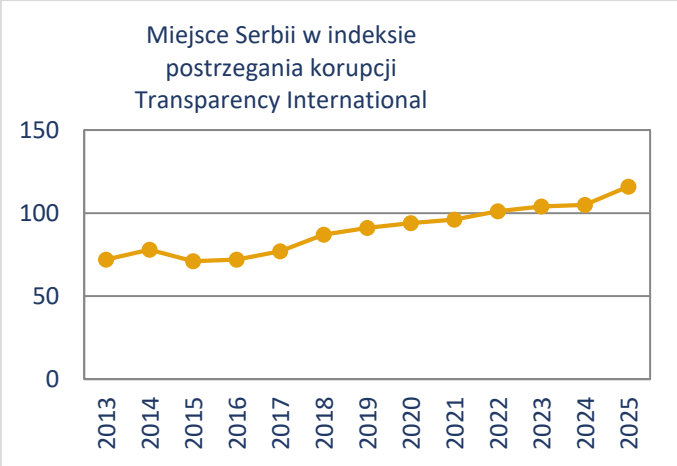
Wnioski i perspektywy. Zastój w integracji europejskiej Serbii wynika głównie z braku rzeczywistej woli władz, by dostosować państwo do standardów unijnych. Nie zmieniły tego kolejne inicjatywy UE, w tym finansowe, na rzecz przyspieszenia jej rozszerzenia – z powodu niedostatku reform z obowiązującego do końca 2027 r. Planu wzrostu Serbia uzyskała dotychczas jedynie kilka procent środków finansowych (np. Albania i Czarnogóra uzyskały ok. ¼). Niewykorzystane będą dodatkowym kosztem braku zmian demokratyzacyjnych.

Odrzucenie demokratyzacji przejawia się nie tylko w pozorowaniu zmian, lecz także w degradacji norm państwa prawa. Serbia ponadto nie dostosowuje w pełni polityki zagranicznej do unijnej, co jest wyborem politycznym wbrew deklarowanemu celowi strategicznemu integracji europejskiej. To z kolei powoduje, że niedostatki w zakresie praworządności mogą przywoływać Bułgaria, Belgia, Chorwacja, Holandia i Szwecja, zaś zarzut prorosyjskości podnosić Litwa, Łotwa i Estonia, sprzeciwiając się postępom na drodze Serbii do UE.

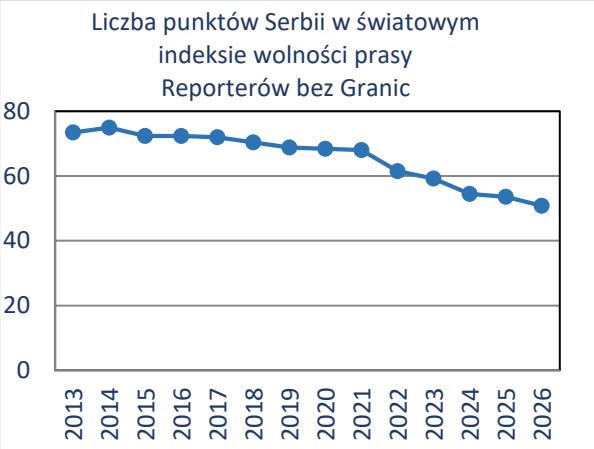
Niepowodzenia Serbii w integracji z Unią są niekorzystne dla takich państw jak Polska – które wspierają rozszerzenie UE w celu zwiększania obszaru bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu w Europie – ponieważ spowalniają ten proces. Jednocześnie zgodne z polskim interesem działania Unii na rzecz zdynamizowania integracji europejskiej Serbii powinny pozostać oparte na zasadzie warunkowości, bowiem zapewnia ona wymóg reform potrzebnych do wprowadzenia standardów unijnych, m.in. w zakresie praworządności. Tymczasem Serbia będzie mogła powrócić na drogę demokratyzacji i tym samym faktycznych rozmów o członkostwie w Unii jedynie po przeprowadzeniu uczciwych wyborów i wyłonieniu władz realnie działających na rzecz integracji europejskiej. Pozostaje to jednak niepewne zarówno wobec dotychczasowych nadużyć przy głosowaniach, jak i możliwych planów powrotu Vučicia na stanowisko premiera, czemu mogą służyć zapowiadane przez niego przedterminowe wybory parlamentarne i prezydenckie.



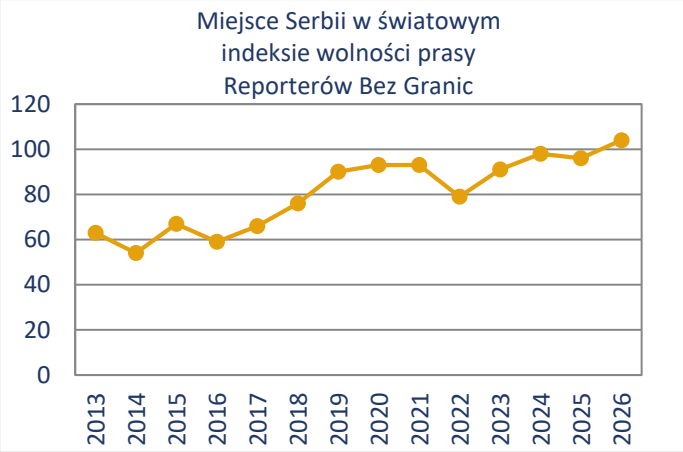
Opracowanie PISM na podstawie indeksu postrzegania korupcji Transparency International



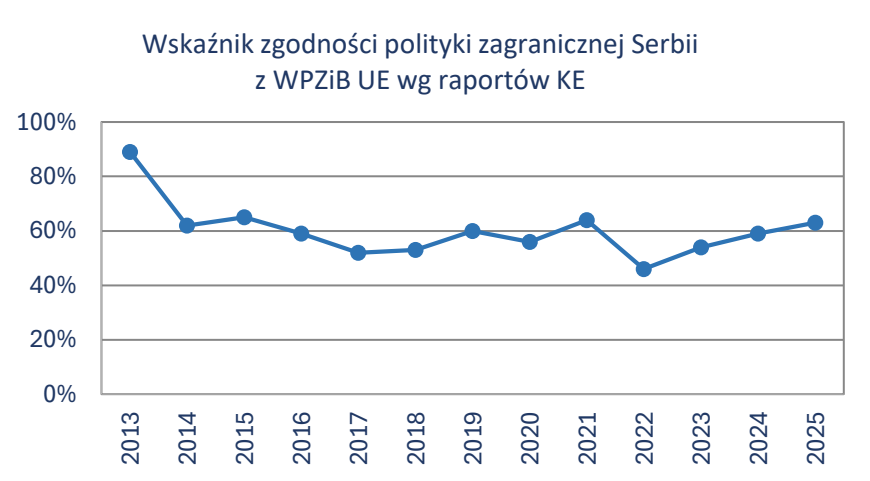
Opracowanie PISM na podstawie indeksu postrzegania korupcji Transparency International



Opracowanie PISM na podstawie światowego indeksu wolności prasy Reporterów bez Granic



Opracowanie PISM na podstawie światowego indeksu wolności prasy Reporterów bez Granic



Opracowanie PISM na postawie cyklicznych raportów KE o postępach w integracji europejskiej Serbii

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Rafał Tarnogórski, Marcin Terlikowski, Justyna Szczudlik
Jędrzej Czerep, Anna Maria Dyner, Amanda Dziubińska, Mateusz Piotrowski, Daniel Szeligowski, Jolanta Szymańska, Damian Wnukowski, Szymon Zaręba, Tomasz Żornaczuk