

ПРИЛОЗИ

Младен Вукчевић

ЦЕНТРАЛНОЕВРОПСКА ИНИЦИЈАТИВА (СЕИ) КАО ОБЛИК РЕГИОНАЛНЕ САРАДЊЕ

Промјене на политичкој мапи свијета, повезаност и међузависност савремених економија и отварање нових глобалних проблема условљавају промјене, и у суштинској и формалној равни одвијања међународне сарадње. Та сарадња је све мање просто збрајање билатералних односа између појединих држава, а понајмање „билатерала вјечитих пријатељстава”.

Полазећи од тога, за европске просторе од значаја су, поред функционисања „основних међународних институција” (Уједињених нација и Европске уније), и различити облици регионалне сарадње, односно иницијатива на том плану.¹ Ту се, у првом реду, мисли на Црноморску економску сарадњу, Централноевропску зону слободне трговине

¹ У Европи се посљедњих деценија биљежи експанзија регионалне сарадње и Европа на тај начин преузима примат у односу на друга подручја, прије свега, Азију и Пацифик, Африку, Арапски регион и Карибе. Тако је нпр. у Африци крајем 90-тих година постојало 19 „међусекторских вишенамјенских организација” за регионалну привредну сарадњу (податак из: „Свјетске енциклопедија мира”, Том II, издавачи: Завод за уџбенике и наставна средства, Центар за демократију, Гутенбергова галаксија, Београд 1999, стр. 208.)

(СЕФТА), Пакт стабилности, Иницијативу за сарадњу у Југоисточној Европи (СЕI), Јадранско-јонску иницијативу, Радну заједницу „Алпе-Јадран”, Дунавску комисију, Процес стабилности и добросусједства у Југоисточној Европи („Процес из Роајамона”), Вишеградску групу и др.

Један од значајних облика међународне сарадње јесте и Централноевропска иницијатива (у даљем тексту: СЕI). Она обухвата, геостратешки посматрано, земље које имају наглашену важност на „великој шаховској табли” међународних односа.

СЕI је основана 1989. године у Будимпешти, на састанку министара иностраних послова Италије, Мађарске, Аустрије, и тадашње (СФР) Југославије. Иницијатива за формирање потекла је од Италије, која и данас, заједно са Аустријом, значајно утиче на физиономију и развој СЕI. Циљ овог првог регионалног повезивања Запада и Истока, земаља са демократском традицијом и оних које су наговјештавале демократски пут, био је – послјешити процес транзиције у земљама бивше комунистичке заједнице. Касније ширење и промјене у организацији и обликовању СЕI тај основни задатак неће мијењати – СЕI ће и даље доминантно бити спона ка Европској унији, предворје и потврда већег међународног рејтинга за новонастале европске државе. То потврђује и чињеница да се њене чланице налазе на различитим нивоима у односу на ЕУ (раније пуноправне чланице ЕУ, државе које то постају 2004. године, државе које су у преговорима за чланство у ЕУ, државе кандидати и државе у процесу стабилизације и придруживања ЕУ).

Ова Квадригона наредне године постаје Пентагонала, а након двије године Хексагонала, да би средином 90-тих година, првенствено стварањем независних држава из састава бивших социјалистичких федерација (СФРЈ и СССР), растао и број чланица СЕI – све до данашњих 17.²

Србија и Црна Гора биле су стицањем динамичних државно-правних кретања на нашим просторима у СЕI представљене кроз три државноправна облика: Социјалистичку Федеративну Републику Југо-

² Чланице СЕI су: Аустрија, Албанија, Бјелорусија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Чешка, Италија, Мађарска, Македонија, Молдавија, Пољска, Румунија, Словачка, Словенија, Украјина и Србија и Црна Гора.

славију, Савезну Републику Југославију и Државну заједницу Србија и Црна Гора. У том периоду прошле су пут од оснивача, преко неучествовања у раду, па до повратка у рад СЕИ након политичких промјена у Србији, тј. промјене власти извршене 5. октобра 2000. године.³

Програмска одређења и садржај рада СЕИ обухватају област политичких и област економских односа.

Глобално посматрано, то су питања која су у великој мјери еквивалент оних тема које су предмет и других облика наднационалне сарадње (развој демократских установа, поштовање људских права, еколошка питања, унапређење економске сарадње, борба против свих облика угрожавања националне и међународне безбједности, развој и размјена информација, технологија, кадрова и др.).

Сва ова питања разматрају се у СЕИ на нивоу:

- сарадње представника извршне власти (предсједника влада и министара иностраних послова);
- сарадње органа законодавне власти тј. представника националних парламената;
- сарадње у експертској равни, укључујући и сарадњу невладиних организација земаља чланица СЕИ.

Поред овога, СЕИ своју функцију остварује и сарадњом са другим међународним политичким и економско-финансијским институцијама (ОУН, ОЕЦД, ЕБРД и др.), а од значаја је и улога коју има на остваривању и продубљивању билатералне сарадње између својих држава – чланица.

Институционалну структура СЕИ чине:

I. Сарадња у домену извршне власти

- I.1. Састанак предсједника влада
- I.2. Састанак министара иностраних послова
- I.3. Састанак националних координатора
- I.4. Састанак на нивоу политичких директора министарстава иностраних послова

³ Чланство Србије и Црне Горе у СЕИ обновљено је на Самиту у Будимпешти одржаном 24. новембра 2000. године.

II Сарадња у домену законодавне власти

- II.1. Парламентарна скупштина
- II.2. Парламентарни комитет
- II.3. Конференција председника скупштина чланица

III. Сарадња у области економских односа

- III.1. Централноевропска иницијатива привредних комора
- III.2. Економски форум

IV. Радне групе (15) сталне и ad hoc, формиране по областима дјеловања

V. Секретаријат СЕИ за пројекте при Европској банци за обнову и развој у Лондону (EBRD) и Надзорни комитет за СЕИ пројекте при EBRD

VI. Извршни секретаријат СЕИ са сједиштем у Трсту

Активности СЕИ у оквиру извршне и законодавне власти, као једне од „стубова СЕИ” како се често назива у интерној комуникацији СЕИ, превасходно се односе на политичка питања. Уопштено гледано, као њен заједнички именитељ је јачање политичког дјеловања, смањење политичких, националних, вјерских и других подјела, обликовање нових политичких иницијатива и споразума на кризним жариштима у земљама чланицама, учешће у изради међународних докумената која се односе на област људских права и посебно права мањина.⁴ Значај и број ових питања, као и њихова актуелност у земљама СЕИ, утицали су на афирмацију као и предлоге за даље јачање ове димензије, посебно у последње двије године (Рим, Скопље, Варшава). Поред овога, СЕИ подржава формирање нових облика за убрзавање процеса приступања укупним европским интеграцијама, што је тренд у државама које су у транзицији, а чланице су СЕИ.

Промјене постојећих и установљење нове институционалне структуре чине се и у Србији и Црној Гори. Тако су у Скупштини СЦГ

⁴ Такав је документ под називом „Инструмент СЕИ за заштиту права мањина”, усвојен 15. новембра 1994. године у Будимпешти.

образовани Одбор за међународну сарадњу и Одбор за европске интеграције. Такође, на нивоу извршне власти, Савјет министара Државне заједнице формирао је Савјет за европске интеграције кога чине: предсједник Државне заједнице, предсједници влада држава - чланица, министар спољних послова и министри за економске односе са иностранством Србије и Црне Горе и потпредсједници влада Србије и Црне Горе, задужени за међународну сарадњу. Такође, на фону бржег интегрисања у европске структуре установљен је и Форум „5+2”, у оквиру Министарства за међународне економске односе Државне заједнице, а чине га: министри за међународне економске односе и европске интеграције (Државне заједнице и држава – чланица), као и гувернери централних банака Србије и Црне Горе.

Имајући у виду таква одређења, парламент Државне заједнице и парламент Црне Горе иницијали су и, почетком фебруара ове године, организовали Цетињски парламентарни форум, на коме су учествовали преставници из земаља региона. Оснивање овог форума поздравео је и Савјет Европе, дајући подршку његовој даљој институционализацији. Оснивање Цетињског парламентарног форума добило је и подршку CEI, у форми финалног документа парламентарне димензије.⁵

Сарадња у области економских односа остварује се кроз већи број пројеката у различитим областима. Они се реализују:

- а) уз непосредно учешће CEI, и
- б) у пројектима који се реализују у оквиру EBRD.

Заједничка карактеристика оба ова модела јесте подршка привредама у транзицији, како би се прилагодиле савременим економским токовима који постоје у земљама развијене тржишне привреде.

Активности на економском плану спроводе се у радним групама.⁶ У новије вријеме у циљу ефикаснијег рада по овим питањима разматрају се предлози о даљем унапређењу рада и реорганизацији постојећих радних група. Такође, разматра се и могућност да неке од њих

⁵ Засједање парламентарног одбора CEI у Љубљани, 18-20. март 2004. године.

⁶ Радне групе су образоване за различите области дјеловања. Тако, рецимо, постоје радне групе за: енергетику, борбу против организованог криминала, медије, младе, туризам, развој људских ресурса и обуку кадрова и др. Уочљиво је да су у саставу радних група, највише као одраз наслијеђеног стања прије усвајања Уставне повеље, готово искључиво преставници једне државе – чланице (Србије).

буду замијењене *ad hoc* панелима који би били задужени за конкретне пројекте и у чији рад би биле укључене само заинтересоване чланице СЕИ.

Отворена питања и перспективе развоја СЕИ појављују се као константа на посљедњим састанцима, нарочито приликом разматрања политичких питања и то у оквиру „парламентарне димензије” СЕИ. Међутим, њихов утицај незаобилазан је и на цјелину рада ове организације, јер на примјер, од организационе структуре и њених промјена, као и промјена у процедурама за одлучивање, зависи обим, облик и проходност пројеката који се реализују у економској области.

У суштини отворена питања и изазови за даљи развој СЕИ огледају се највећим дијелом у:

1. питањима која отвара проширење ЕУ, и
2. унутрашњој организацији и процедурама за одлучивање у СЕИ.

1. Проширење ЕУ пријемом пет нових чланица из састава СЕИ, које ће услиједити у мају 2004. године отвара низ питања која се у погледу будућности СЕИ свODE на „оптимистички” и „песимистички” сценарио.

По „оптимистичком” сценарију ширењем броја чланица ЕУ из састава СЕИ ојачаће се спона ове двије организације, тј. нове чланице ће унаприједити и убрзати процес транзиције других чланица СЕИ према ЕУ. На тај начин СЕИ би се још непосредније укључила у реализацију концепта о „широј Европи” и постала значајан партнер ЕУ на том плану. Свакако, то би значило темељно преиспитивање организационе и програмске структуре СЕИ и (вјероватно) директну усмјереност на реализацију конкретних пројеката.

„Песимистички” сценарио полази од претпоставке да би проширење ЕУ са пет нових чланица могло промијенити геополитичку ситуацију у смјеру који би продубио постојеће или изазвао нове подјеле. С једне стране, постоји бојазан да ће чланице СЕИ по уласку у ЕУ смањити своје активности у СЕИ, пасивизирати се у давању иницијатива и реализацији конкретних пројеката, а с друге стране, бојазан проистиче из чињенице да се уласком у ЕУ објективно смањују ингеренције њених чланица, кроз обавезу да поштују *Acquis communautaire*, тј. важеће законодавство ЕУ.

Из премиса оба ова сценарија проистичу одреднице, али и предлози за рјешавање отворених питања која се односе на други изазов – концепцију будућег организовања и њој примјерених иницијатива за одлучивање и дјеловање у оквиру СЕИ.

2. Расправе о промјени организације и процедура за одлучивање у СЕИ, почеле су 2002. године у вријеме македонског предједавања СЕИ.⁷

У основи, расправа је концентрисана на предлоге о доношењу новог пословника Парламентарне скупштине СЕИ. Иницијативу је и на овом плану поднијела Италија, са аргументацијом да „парламентарна димензија” СЕИ треба да се трансформише у Парламентарну скупштину уподобљену парламентарним скупштинама постојећих међународних организација (Парламентарној скупштини Савјета Европе и Парламентарној скупштини ОЕБС-а).⁸

На овај начин, предлагачи су жељели да нагласе потребу чвршће институционализације овог форума, односно елиминисања примјеса „парламентарног туризма” у њеном раду, како истиче Р. Росо, шеф италијанске парламентарне делегације у СЕИ. Ова промјена подразумијевала би и промјене у „пратећим службама”, тј. извршно – оперативним органима СЕИ (формирање нове форме секретаријата односно извршног секретаријата). Саставни дио овог предлога је и промјена начина финансирања структура СЕИ – која би полазила од величине бруто националног дохотка по глави становника у појединој држави.

Овој иницијативи, од њеног презентирања као и данас, супроставља се, у првом реду Аустрија, као друга утицајна чланица СЕИ, затим Мађарска, Словачка, и још неке од чланица. Привремени компромис постигнут је на посљедњем засиједању у Варшави 2-4. октобра 2003. године, гдје је закључено да се још једном размотри италијански предлог након додатне елаборације али и да се успостави „мали уред-секретаријат” при Извршном секретаријату СЕИ у Трсту као нуклеус реализације предложене идеје. Поменути компромис се у дипломатским круговима тумачи као знак за касније дефинитивно усвајање италијан-

⁷ У оквиру ове организације примјењује се ротирајуће предједавање, у једногодишњем интервалу, по абecedном реду. Тако је, поред поменутог „македонског предједавајућег мандата” 2002. године, наредне године предједавајућа земља била Пољска, а 2004. године је то Словенија.

⁸ По важећој регулативи, Скупштина СЕИ састаје се два пута годишње. Све државе чланице имају сталне делегације, а број њихових посланика одређен је бројем становника конкретне земље (тако нпр. Србија и Црна Гора имају пет посланика).

ског предлога. И сам предсједавајући на засиједању у Варшави (Зигмунд Цибулски) је постизање компромиса оквалификовао као „мали италијански корак унапријед”.

Осим предлога за ново обликовање парламентарне скупштине, Италија предлаже и промјену досадашњег начина одлучивања у СЕИ, тј. доношење одлука двотрећинском већином умјесто постојећег консензуса. И овом предлогу супроставио се исти блок чланица СЕИ сматрајући да то значи корјениту реформу унутар СЕИ и да се и о таквом предлогу треба изјаснити консензусом. Такође, истичу да евентуално усвајање тог предлога значи суштинску промјену Документа о радној процедури као акта који регулише материју пословничког карактера битну за рад СЕИ. У духу споразумног рјешавања проблема и ово питање, покренуто на ранијим засиједањима, такође је „враћено на дораду” али без конкретног става у ком смјеру ће ићи његово рјешавање. Поред тога, превладава и мишљење да о реформи СЕИ треба да се изјасне парламенти држава – чланица, што објективно успорава процес рјешавања овог питања.

У дијелу промјене Документа о радној процедури прихваћен је, такође на Варшавском засиједању, амандман полске делегације који предвиђа могућност да друге парламентарне скупштине имају статус посматрача у СЕИ. Конкретно, то је и реализовано већ на самом засиједању када је Парламентарној скупштини Црноморске економске сарадње дат статус у СЕИ.

Све наведено говори о значају и дOMETИМА овог облика регионалног организовања, али и о ограничeностима што су условиле размишљања и предлоге о његовој трансформацији.

Ово првенствено стога што је СЕИ: за непуну деценију и по од свог оснивања скоро петоструко увећао чланство са државама које су по много чему разнородне; што је у том времену дошло до значајних промјена на политичкој и економској карти свијета; што је дошло до промјена у организацији и односима унутар других облика, првенствено европских интеграција, а то је умјесто потребне комплементарности доводило до преклапања рада са СЕИ; што су до изражаја дошли нови глобални проблеми (међународни тероризам и сл.) који увелико надилазе дomete ове организације; што су од времена њеног оснивања па до данас постојали антагонизми па и војни сукоби између његових чланица (случај при распаду СФРЈ); што осим ЕБРД није непосредније инаугурисано учешће других центара економске и финансијске моћи приликом реализације пројеката СЕИ и др.

Међутим, егзактно тешко мјерљив, а суштински значајан, јесте допринос CEI као инструмента дијалога, политичке толеранције и разумијевања. На тај начин CEI је постала један од модела за приближавање различитих друштвених система и културних образаца, као предуслова за истинску интеграцију и стремљење дијела европских земаља ка економски просперитетном друштву и друштву владавине права.

Mladen Vukčević

CENTRAL-EUROPEAN INITIATIVE AS A MODEL OF REGIONAL COOPERATION

Summary

The subject of this paper is the presentation of the role, institutional structure and prospects of the Central European Initiative (CEI) as one of the forms of regional cooperation.

The paper presents the inception and the development so far of this organization which includes 17 member states. The member states differ among themselves in the economic aspect – primarily regarding the level of economic development, but in political aspect as well, primarily in respect of democratic tradition and the level of integration into the European and Euro Atlantic structures, primarily into the European Union.

Special attention has been given to the basic functions and fields of action of the CEI, as well as to its institutional structure which comprises: institutions in the field of executive and legislative powers, in the field of economic relations, working groups (standing and *ad hoc* working groups), Secretariat of the CEI and the Executive Secretariat.

Included is the presentation of prospects of development of the CEI reflected mainly in issues that arise from the enlargement of the European Union and in issues related to the internal organization and decision-making procedures within the CEI.

The European Union enlargement by five member states of the CEI, causes positions on the so-called „optimistic” and „pessimistic scenario”, i.e. predictions as to whether the future European Union members will further strengthen or weaken their activities within the CEI.

Discussions on the changes of the organization and procedures in the CEI, have a common legal denominator in the changes of the Rules of Procedure of the CEI, primarily in the part on the decision-making process within the organization (by consensus or by majority of votes) as well as in terms of ways of its financing.

The concluding remarks indicate that, regardless of the existing problems in its activities, the CEI has considerably contributed to the political tolerance and understanding in the region of Europe, that it has become an important role model for approximation of different social systems and cultural patterns, as a precondition for a true integration and striving of a number of countries towards an economically prosperous society and a society with the rule of law.