

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 327.56:328

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 4/2016

год. 23. vol. 54

стр. 419-434

Дејан Бурсаћ

Институт за политичке студије, Београд

РАЗЛОЗИ И ПРЕДУСЛОВИ УКЉУЧЕЊА ПАРЛАМЕНТА У ПРОЦЕС ПОМИРЕЊА*

Сажетак

Парламент заузима централно место у политичком систему сваке макар формално демократске државе. Као законодавно, представничко и надзорно тело, парламент наступа као медијатор између супротстављених друштвених интереса. Већ у овој, уопштеној дефиницији, назире се његова улога у процесу решавања конфликта. Ово тело има посебан значај у постконфликтним друштвима, где представља инклузивни форум у коме се одржава национални дијалог који усмерава изградњу одрживог мира. У овом раду, аутор ће настојати да испита да ли и на који начин парламент може да буде актер у процесу помирења, с обзиром на природу ове институције и њено место у политичким и правним системима одређених држава; али и с обзиром на специфични постконфликтни контекст. Такође, кроз рад ћемо истражити и који то конкретни фактори условљавају успешну улогу парламента у процесу помирења, као и то да ли помирење уопште може бити успешно без учешћа парламента. Настојаћемо

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

да на основу прегледа теоријских радова, али и компаративне анализе деловања различитих парламената у постконфликтном периоду, објаснимо улогу коју ова институција може имати током помирења.

Кључне речи: помирење, мир, парламент, решавање конфликта, унутрашњи сукоби

1. УВОД

Помирење се дефинише као дугорочни процес превазилажења непријатељстава између подељених група.¹⁾ Оно представља последњу фазу деескалације конфликта, те обухвата акте који доприносе разрешењу сукоба у целости, укључујући и његове узроке. Поједини аутори детаљније дефинишу помирење кроз више нивоа на којима се процес одвија (когнитивном, емотивном, институционалном), а у које су укључени бројни актери (појединци, групе, организације, друштва и државе), прихватајући односе сарадње и мира у ситуацији окончаног конфликта.²⁾ Једна од најважнијих парадигми о помирењу³⁾ управо ставља акценат на поменути институционални ниво, односно на улогу конкретних политичких и правних институција једног друштва, тј. на уставне одредбе и законске механизме. Овај приступ је утемељен у радовима аутора Мекгерија и О'Лирија,⁴⁾ који истичу улогу институција у целом трајању конфликта, од ескалације до помирења, сматрајући да институције и процедуре представљају инклузиван терен за промену постојећих друштвених аранжмана, а самим тим и за постављање темеља миру. Институционализам такође представља приступ „одозго-надоле“ (енг. *top – down*), који су многи теоретичари склони да критикују,⁵⁾ сматрајући да се процес

1) Hugh Miall, Olivier Ramsbotham, Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Cambridge, 1999, стр. 26.

2) На основу: Ifat Maoz, „Social- Cognitive Mechanisms in Reconciliation“, in Yaacov Bar-Siman- Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 225.

3) За више о институционалистичкој парадигми, видети: Louis Kriesberg, „Comparing Reconciliation Actions within and between Countries“, in Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, нав. дело, стр. 86–91.

4) Исто, стр. 89.

5) За критику *top – down* приступа, видети: Tamar Hermann, „Reconciliation: Reflections on the Theoretical and Practical Utility of the Term“, in Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, нав. дело, стр. 39–61.

не сме наметати. Ако и постоји стратегија приступа „одозго – на доле“, она мора бити имплементирана узимајући у обзир специфичне потребе и околности сваког друштва, тј. његов културни и политички оквир.

2. ДВА ПРИСТУПА ПОМИРЕЊУ

Основни приступи помирењу, на основу којих ћемо и оценити место и улогу парламента у процесу, односе се на саму природу сукоба. У нашем случају, са посебним освртом на улогу парламента, основ разликовања није врста насиља, већ природа сукоба у смислу унутрашњег или међународног (између две и више држава). Разлика се огледа у мерама које парламенти могу предузети, али и у домету деловања парламената, које је, у случају међународних сукоба, ограничено.

Ова разлика се испољава у више сегмената. Прво, што се тиче самог очекиваног исхода, поједини аутори⁶⁾ наглашавају да је циљ процеса након међународног сукоба стабилан мир, док је после унутрашњег сукоба циљ помирење. Тај закључак је логичан, будући да друштва погођена унутрашњим сукобима у великом броју случајева настављају да функционишу у оквиру истог политичког ентитета и након завршетка конфликта. Степен интеграције, ниво социјалних интеракција, обим дељеног идентитета, културе и институција, значајно су виши у ситуацијама унутрашњег сукоба.⁷⁾ Претпоставка је да ће у тим ситуацијама, управо због дељених идентитета, социјалних конекција и заједничких структура одлучивања, друштва лакше доносити одлуке које могу да донесу помирење.

Парламент игра већу улогу након унутрашњих сукоба из најмање три разлога. Прво, због положаја унутар политичког система, али и природе међународних односа, парламент може много више да учини на помирењу унутар земље. И поред промена у схватању међународних односа насталих након завршетка Хладног рата,⁸⁾ за вођење спољне политике једне земље, укљу-

6) Нпр. Yaacov Bar-Siman-Tov, „Dialectics between Stable Peace and Reconciliation“, in Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, нав. дело, стр. 64–75.

7) На основу: Louis Kriesberg, „Comparing Reconciliation Actions within and between Countries“, in Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, нав. дело, стр. 98–106.

8) У том контексту, важну промену насталу падом Источног блока представља укључење других субјеката у међународне односе, односно губитак монопола државе (а самим

чујући ту и односе између сукобљених нација, и даље је најодговорнија извршна власт. Исто тако, ради се о институцији која је надлежна за доношење закона једне земље, укључујући и оне који се тичу помирења. Парламенти немају такве могућности и капацитете за остваривање утицаја у међународним оквирима. Други разлог је тај што, од краја Хладног рата па до данас, број унутрашњих сукоба вишеструко надилази међудржавне.⁹⁾ Самим тим, досадашња укљученост парламената у процес помирења у већини случајева је ограничена на унутрашње сукобе. Коначно, треба истаћи и улогу коју представничка тела имају у отклањању последица диктатура и других облика структурног насиља, који се по правилу одигравају у оквиру једне државе.

3. УЛОГА И МЕСТО ПАРЛАМЕНТА У ПРОЦЕСУ ПОМИРЕЊА

Парламенти имају посебну улогу у транзиционим друштвима, било да говоримо о класичној транзицији из ауторитарног облика владавине (структурног насиља) у демократију, или о транзицији из стања отвореног насиља у стање мира. Тада је на парламентарима, као репрезентима воље народа, да одреде даљи смер кретања државе и успех саме транзиције. Транзиција од насиља, било директног или структурног, подстакнута је на различите начине. Понекад је започета спољном интервенцијом, а у неким случајевима, резултат је преговора (Гватемала), унутрашње побуне (Јужноафричка Република), избора (СР Југославија) или колапса претходног режима, као што је случај са државама некадашњег Источног блока.

Важан моменат транзиције је процес стварања устава, односно дизајн политичког система. Од тога, као и од политичке културе, зависи стварна улога парламента у друштву. Да ли ће парламент бити суштински репрезент народне воље или пука „машина за изгласавање“,¹⁰⁾ односно продужена рука извршне

тим и извршне власти) као јединог актера међународних односа. Видети: Наведено према: Џозеф Нај, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 245–261.

9) Статистике доступне на адресама: *Correlates of War*, Internet, <http://www.correlatesofwar.org/>, 15/08/2016 и *Department of Peace and Conflict Research, Uppsala Universitet*, Internet, <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/>, 15/08/2016.

10) Александар Новаковић, „Основне карактеристике и улога парламената у транзицији“, *Политичка ревија*, 1/2005, Институт за политичке студије, Београд, стр. 122.

власти? На то утичу још и институционално наслеђе, политичко окружење, партијски и изборни систем, као и низ других услова специфичних за сваку појединачну земљу. Слабљење улоге парламента у односу на извршну грану власти је тенденција у модерним демократским државама.¹¹⁾ Овај тренд се одвија кроз доминацију егзекутиве у законодавном процесу, кроз редукцију контролне функције преко доминације политичких партија над члановима парламента, као и кроз растуће захтеве за повећањем стручности парламентарца.

И поред тога, предности смештања помирења у оквиру парламента укључују репрезентативност, инклузивност, флексибилност и стабилност парламентарног политичког процеса. Без обзира на то да ли се ради о законодавној власти у парламентарном, председничком или полупредседничком систему, о једнодомним или дводомним парламентима, о двостраначким или вишестраначким системима – основне функције, преко којих парламент остварује улогу у помирењу, остају непромењене. Међутим, треба нагласити и да је улога парламента у недемократским државама веома мала. Такви парламенти су обично нефункционални, нерепрезентативни и под доминацијом извршне власти или ванинституционалних центара моћи. Њихов допринос процесу помирења је занемарљив.¹²⁾

Парламент је репрезентативно тело у коме се друштвене групе, тј. њихови легално изабрани представници, сусрећу. Он може да буде медијатор, да помири и артикулише друштвене интересе и кроз консензус формулише правац кретања заједнице. У идеалном типу, парламент је рефлексија друштва. Репрезентативност је важна одлика парламента и зато његов састав често доприноси (позитивно или негативно) процесу помирења. Даље, положај парламента, односно моћ коју црпи из позиције врховног законодавног тела, даје му вредност током помирења. Тешко можемо замислити успешан процес помирења који није подржан законским актима. Поред ове легалне компоненте, парламент своју моћ црпи и из легитимитета, будући да је изабран на општим и директним изборима, а изабрани представници су добили мандат директно од грађана, тј. из народа. Такође, контролна улога коју

11) Видети: Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart, „Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal“, *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, стр. 449-471.

12) На основу: Mark Freeman, *Making reconciliation work: the role of parliaments*, IDEA, Stockholm, 2005, стр. 6.

парламент има над владом, било директно (у парламентарним системима) или индиректно, кроз систем кочница и равнотежа (енг. *checks and balances*), даје овој институцији додатну вредност у подељеним друштвима.

Постоје неколико изазова са којима се парламенти суочавају у постконфликтном периоду. Један од њих је ограничена улога у многим земљама. Ова тела се често налазе у сенци извршне власти или једноставно не поседују капацитете да се изборе са изазовима транзиције. Због тога, парламенти су у једном броју земаља искључени из процеса изградње мира. То нас води до питања: да ли је процес помирења уопште могућ без парламента? У многим државама је процес помирења садржао изузетно скромне мере, па стога није било ни потребе да се у цео процес укључе и парламенти.¹³⁾ Међутим, ако говоримо о системском приступу помирењу, парламент свакако има своју улогу. У таквим ситуацијама, бар у формалном смислу, парламент је немогуће искључити, јер он, ма колико зависан или нерепрезентативан био, потврђује политике владе кроз доношење закона. У суштинском смислу међутим, сасвим је могуће „заобићи“ парламент током помирења. У многим земљама мере помирења доноси и спроводи искључиво извршна власт. Од 21 комисије за истину које је анализирао Присила Хејнер,¹⁴⁾ само три су основане од стране парламента – оне у Уругвају, Немачкој и Јужноафричкој Републици. У појединим случајевима, помирење није део званичног политичког дискурса, већ га води невладин сектор или мали део друштва, без учешћа политичких институција. Успех помирења ни у једном од ових сценарија није загарантован, као што уосталом није загарантован ни када је парламент укључен у цео процес, јер превише различитих фактора утиче на помирење. Ипак, због наведених предности, сматрамо изгледе за помирење већим када је парламент укључен.

Посебан проблем се јавља онда када су парламенти одиграли улогу у провокацији конфликта. Често су законодавци доносили дискриминаторне законе, одлуке које су продубљивале друштвене поделе и водиле у сукоб.¹⁵⁾ У таквим случајевима, до-

13) Такав пример је и Србија, где је Комисија за истину и помирење основана Одлуком председника (Одлука председника СРЈ о оснивању Комисије за истину и помирење, Службени лист СРЈ бр. 15/2001), без формалног укључивања парламента у било коју фазу процеса.

14) Присила Хејнер, *Неизрециве истине*, Самиздат Б92, Београд, 2003.

15) Тема обрађивана у: Jovan Teokarevic, *Strengthening parliaments to better manage conflict and post-conflict situations – An analysis of the Serbian Parliament and the Federal Yugoslav*

ведено је у питање јавно поверење у парламент. Аутори Смилев и Коларова¹⁶⁾ на основу анализе неколико парламената извлаче закључке и идентификују три начина на које парламенти доприносе конфликту:

1. Замка националног суверенитета – где парламенти служе искључиво за вођење политике идентитета и грађења нације
2. Замка мајоризације – где парламентарна већина служи за сузбијање опозиције
3. Замка ванредног стања – прибегавање моћима извршне власти у кризним ситуацијама и потпуна маргинализација парламента.

Било која од наведене три ситуације може се догодити у постконфликтном периоду, када су институције још увек нестабилне. Постоји неколико начина да се то предупреди: јасно уставно одређење парламента у систему поделе власти, дефинисање парламента као гаранта плурализма и омогућавање да постане форум за опозицију, али и инструмент за алтернативне политичке платформе.

Када говоримо о значају угледа институције, либански парламент је дао пример континуитета и јединства нације чак и у дугогодишњем грађанском рату. Наиме, овај парламент је остао функционалан током целог рата, од 1972. па до избора 1992. године, иако су неки од чланова погинули у сукобу.¹⁷⁾ Управо због тога, парламент је уживао углед, активно је радио на *Документу националног помирења* и имао централну улогу приликом преговора у Таифу, којима је окончан сукоб. Парламент је тежио да буде веран представник националног јединства и у најтежим условима. Такође, у пракси је показана важност репрезентативности, јер су представници свих верских и етничких група наставили да учествују у његовом раду, чак и током жестоких међусобних сукоба. Парламент је за време сукоба у Либану донео импресиван број закона и покушао да примени резолуцију Савета безбедности УН бр. 425,¹⁸⁾ а неретко је преузимао улогу извршне власти и вршио

Parliament in the Kosovo crisis, UNDP, 2005.

16) Daniel Smilov, Romyana Kolarova, *Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations – Lessons learned from Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, UNDP, 2005.

17) Rima Habasch, *The Role of Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations – Comparative Study of Five Arab Countries*, UNDP, 2005, стр. 13.

18) Security Council of the United Nations, Resolution 425 (1978), 19 March 1978.

дипломатске активности – што је само допринело већем поверењу Либанаца и лакшој имплементацији мировног споразума након завршетка сукоба.

4. ПРЕДУСЛОВИ УЧЕШЋА ПАРЛАМЕНТА

У постконфликтним ситуацијама парламент често не функционише као институција: није формиран или је онемогућен да одговори на изазове. Важан задатак држава тек изашлих из сукоба јесте да осигурају снажан, репрезентативан и ефикасан парламент, не само у циљу помирења, већ у циљу функционисања државе. Важну улогу у томе имају политичке партије. Мањак интерне демократије у партијама је један од негативних фактора који се преноси и на државне институције, утичући на подређеност парламента. Мултипартизам сам по себи није довољан услов за демократију. Постоје случајеви где је увођење мултипартизма, додуше у комбинацији са другим, пре свега етничким и економским факторима, само убрзало пут ка насиљу.¹⁹⁾ Такав пример је СФР Југославија, где је, у контексту распада социјалистичког система и нерешених националних питања, увођење вишестраначја убрзало етничку мобилизацију и распламсало сукоб.

Често се одмах након великих друштвених ломова поставља питање доношења новог устава, који би био примерен новонасталој друштвеној ситуацији. Устав, као највиши правни акт, који одређује пре свега изглед политичког система, суштински одређује место парламента у држави. Исто тако, парламенти неретко активно учествују у процесу доношења устава. Устав, поред тога што ограничава власт и одређује права, слободе и обавезе грађана, ствара предвидљивост политичких и правних процеса, што води стабилности у друштву, те ствара погодан терен за процес помирења.

У подељеним друштвима уставотворни процес изискује преговоре супротстављених група, што само по себи може да води стварању друштвеног консензуса и трасирању пута ка помирењу. Међутим, значајно је раздвојити мировни уговор и процес стварања устава.²⁰⁾ Завршетак сукоба је важнији, стога прво

19) Julia Ojanen, *Parliament as an Instrument for Peace*, AWEPA, 2001, стр. 18.

20) Овај став је заступљен у: Jamal Benomar, *Constitution-Making and Peace-Building: Lessons Learned from Constitution-Making Processes of Post-Conflict Countries*, UNDP, 2003.

треба решити војна питања и краткорочне проблеме. Завршетак сукоба је предуслов доношењу устава. У ситуацијама у којима су два процеса спојена, резултат су били лоши уставни, примарно оријентисани на заустављање насиља по сваку цену. Нуспојава тако донетих устава су пролонгирања неслагања и укопане позиције моћи, из чега проистичу нефункционални политички системи. Видљив пример је Босна и Херцеговина. Наиме, сам Дејтонско-париски мировни споразум, којим је завршен сукоб у овој држави, садржи устав (Анекс 4: Устав Босне и Херцеговине).²¹⁾ Такво решење, донето пре свега у циљу брзог окончања сукоба, резултирало је нефункционалним политичким системом. Оваква ситуација задржала се до данас, 21 годину након потписивања споразума. Такође, чињеница је да је овакав процес доношења устава у оквиру мировног споразума нетранспарентан и потпуно искључује јавност. Дејтонски преговори вођени су у малом кругу најужих представника три зарађена народа и међународних медијатора. Модус операнди овог, али и многих других мировних споразума, јесте експлицитно дељење моћи између сукобљених група. Сличне примере налазимо и у Сијера Леонеу, Либерiji, Ираку, Судану, Северној Ирској, Фиџију.²²⁾

Потпуно окончање сукоба је нужан предуслов било каквом политичком процесу. Стварање устава у Колумбији 1991. године, првобитно виђено као начин за прекид конфликта, није успело да привуче подршку од стране герилских група (пре свих *FARC* и *ELN*) које су наставиле са борбом.²³⁾ У Етиопији и Камбоџи, политичко насиље је настављено током целог процеса доношења устава, због немогућности разоружања и демобилизације побуњеничких група.²⁴⁾ Резултат је неадекватно безбедносно окружење у коме је изузетно тешко одржати транспарентан и инклузиван политички процес. Такође, због могућности злоупотребе силе, истински компромис између сукобљених група је могуће остварити тек по завршетку конфликта.

Једна од могућности за решење оваквих ситуација је стварање прелазног споразума о принципима будућег уређења државе, који би био потписан паралелно са мировним споразумом.

21) Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, 1995.

22) Видети: Andrew Reynolds, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Minority Rights Group International, London, 2006, стр. 20.

23) Jamal Benomar, *Constitution-Making and Peace-Building: Lessons Learned from Constitution-Making Processes of Post-Conflict Countries*, нав. дело, стр. 5.

24) Исто, стр. 13.

Прелазни споразум није устав, али осигурава одређене принципе који ће бити инкорпорирани у будући највиши правни акт. Слично решење налазимо на самом почетку јужноафричке транзиције, 1993. године. Тада је донет тзв. Прелазни устав, политички пакт о подели моћи, чија је сврха била да обесхрабри контра-револуционарне претње новом поретку. Прелазни устав је установио Владу националног јединства и био орочен на пет година. Пре истека тог периода, 1996. године, Јужноафричка Република је донела устав који је успоставио парламентарну демократију, те је Прелазни устав испунио своју сврху.²⁵⁾

Неопходна особина уставотворног процеса је инклузивност. Ово се посебно односи на укључивање мањинских група или група које су поражене у конфликту. Стабилност те врсте постигнута је у Јужној Африци по укидању апартхејда, као и у Шпанији, по завршетку Франкове диктатуре. Све релевантне групе, укључујући и представнике „поражених“, односно срушених режима, учествовале су у стварању новог устава и креирању принципа на којима су се ове државе даље развијале. Један од историјски најзначајнијих примера је свакако округли сто одржан у Варшави априла 1989. године. Тада су се, у контексту колапса комунистичког режима, на тродневним консултацијама састали представници власти и опозиционих група, а преговори су резултирали уставним амандманима којима су допуштени слободни избори за Сенат и председника. Овакав приступ допринео је мирној транзицији Пољске.

Дилема која се јавља приликом креирања устава тиче се институционалног избора: да ли процес поверити изабраном или постављеном телу? Изабрано тело је најчешће уставотворна скупштина. Код оваквих тела се као препрека јављају уски интереси политичких фактора, који покушавају да стекну краткорочну политичку корист на уштрб дугорочног квалитета устава. Са друге стране, постављена (именована) тела пате од мањка легитимитета, будући да нису директно изабрана. Као компромис можемо навести комбинована решења или једноставно стављање финалног нацрта устава на референдум, као механизам партиципације јавности у процесу.

Дугачке уставотворне консултације,²⁶⁾ попут оних у Јужноафричкој Републици, Намибији, Шпанији или Пољској, у крајњој

25) Исто, стр. 22.

26) Видети: Dirk Mudge, „The art of compromise: Constitution-making in Namibia“, in: Anton Boesl, Nico Horn, Andre du Pisani (eds.), *Constitutional Democracy in Namibia: A critical analysis after two decades*, Konrad Adenauer Foundation, Windhoek, 2010, стр. 119-145.

линији су дале боље резултате него брзоплет процес изведен једнострано, под притиском и са другим циљевима (био тај циљ завршетак оружаног сукоба или политичка корист, тј. консолидација власти).

Следећи важан предуслов за успешно учешће парламента у процесу помирења јесте репрезентативност. Начин на који репрезентативност утиче на процес помирења се превасходно тиче претходне природе сукоба: да ли је он политички, етнички, верски, структурни, територијални итд. У складу са тим, репрезентативност о којој се води рачуна може да буде партијска, демографска, територијална итд. Селекција и креирање изборних система зависе од мноштва фактора и могу произвести различите исходе. Уосталом, како Сартори сматра, изборни системи су најманипулативнији инструмент политике.²⁷⁾ Неки аутори²⁸⁾ сматрају да систем пропорционалног представљања, у коме бирачи гласају за листе уз пропорционалну поделу места у парламенту, омогућава бољу инклузију мањинских група. Такав систем даје шансу мањинама да имају своје представнике и кроз друге, а не само мањинске партије, као и да њихови представници буду изабрани чак и када је њихова група географски разбијена и не чини већину ни у једној територијалној области. У земљама са великим мањинама, попут Румуније или Словачке, овај систем је дао репрезентативне резултате. У неколико консекутивних избора у Румунији, представљеност Мађара у парламенту се кретала око 7.5%, што је у складу са заступљеношћу у укупној популацији (7%). Слично је у Словачкој, где је 11% мађарског становништва представљено са око 12% у парламенту. Са друге стране, већински изборни систем више одговара представницима група које су географски концентрисане, односно представљају већину у одређеним изборним јединицама. Мултиетничке државе се често сусрећу са захтевом за гарантовање резервисаних места у парламенту за припаднике мањинских група. Поједине државе које користе пропорционални систем, попут Хрватске, задржавају посебне листе преко којих се бирају представници мањина. Друге, а такав је пример и Србија, одлучиле су се за смањење изборног цензуса за мањинске листе,

27) Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 14.

28) Andrew Reynolds, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Minority Rights Group International, London, 2006, стр. 11. Став заступљен и у: Pippa Norris, „Ballots not Bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems and democratization“, in Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002, стр. 206-247.

на тај начин олакшавајући приступ парламенту странкама које представљају мањинске интересе. Поједине државе у већинском систему прибегавају прекрајању изборних јединица са циљем омогућавања избора мањинских представника. Такви случајеви су забележени у САД, Украјини, Данској, Финској, Танзанији.²⁹⁾

Приликом креирања изборног система базираног на уделу група у укупној популацији, треба водити рачуна о прилагођавању демографским променама. Такав пример је Либан, где је компликовани политички систем заснован на дељењу моћи између неколико конфесија (маронита, грчких и јерменских православаца, гркокатолика, протестаната и јерменских католика, као и муслиманских сунита, шиита, алевита и друза) прилагођен тек након грађанског рата, 1983. године, Споразумом из Таифа. Систем, првобитно успостављен Националним пактом из 1943. године, временом је престао да буде репрезентативан због промене у бројчаном односу између хришћана и муслимана.³⁰⁾

Најзад, последњи предуслов су унутрашњи капацитети институције парламента. Да би парламент имао суштинску улогу у процесу помирења, мора бити оспособљен да своју функцију обавља ефикасно и квалитетно. Стога, државе у постконфликтном периоду морају да посвете пажњу изградњи капацитета парламента. То укључује дефинисање унутрашњих правила и процедура, са циљем стварања једнаких „правила игре“ за све чланове парламента, без обзира на то да ли припадају позицији или опозицији. Документи који одређују унутрашња правила су пословник и пратећи правилници. Ти документи осигуравају непристрасност парламентарних служби, али и председавајућег. Поред тога, члановима парламента је нужно осигурати законски имунитет, тако да су заштићени од потенцијалних злоупотреба и притисака – ради се, пре свега, о имунитету за изговорену реч и за дела почињена у вршењу дужности. У свим овим корацима транзициони парламенти су правили грешке. Нпр. Пословник о раду српског парламента је годинама садржао аномалију, по којој о повредама пословника није одлучивао формално независни председник парламента, већ је питање изношено на гласање, што је давало

29) Andrew Reynolds, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, нав. дело, стр. 15-19.

30) За више о демографским променама и сукобу у Либану видети: Dan Smith, *The State of the Middle East: An Atlas of Conflict and Resolution*, Myriad, London, 2006, стр. 62–66.

јасну предност владајућој већини, која је гласања о повредама пословника користила за репресију опозиције.³¹⁾

Одбори су важно оруђе у рукама сваког парламента. У њима је олакшано доношење одлука консензусом и компромисом, због одсуства медија и јавности. Управо због тога, чланови парламента се не обраћају публици и не следе краткорочни политички интерес, већ су у стању да конструктивно разговарају о суштинским питањима. Такође, због мањег састава, одбори су мобилнији и постизање консензуса је лакше, а такође теже да по свом саставу буду стручнији за бављење одређеним темама од парламента у пленарном саставу. Битна функција одбора је и надзор над извршном влашћу. Да би парламент у целисти био оспособљен за надзорну, али и законодавну функцију, неопходно је оснажити људске капацитете: кроз повећање експертизе особља и самих чланова парламента, обуку и тренинге, али у неким случајевима и кроз искључивање чланова парламента или припадника особља за које је утврђено да су у прошлости вршили кривичне или коруптивне радње.

5. ЗАКЉУЧАК

Помирење је процес којим се у постконфликтним ситуацијама превазилазе болне трауме у једном друштву. На ширем плану, помирење као процес треба да резултира креирањем функционалних и инклузивних институција, те тако елиминише што више предуслова за нову ескалацију конфликта. У нашем раду, испитали смо да ли, и на који начин, парламенти могу учествовати у овом процесу. Закључујемо да парламент може да буде важан актер током помирења – међутим, за успех тог процеса неопходно је испунити неколико предуслова: неки се односе на сам завршетак конфликта и општу друштвену ситуацију, неки на положај (формални или неформални) који парламент ужива у политичком систему земље, док се неки од њих тичу начина избора чланова парламента. Поред тога, велики утицај имају и капацитети саме институције да се носи са изазовима које процес помирења носи. Најзад, наслеђе парламентарне историје је засебан фактор, посебно у ситуацијама у којима су парламенти одиграли негатив-

31) На основу: Jovan Teokarevic, *Strengthening parliaments to better manage conflict and post-conflict situations – An analysis of the Serbian Parliament and the Federal Yugoslav Parliament in the Kosovo crisis*, нав. дело.

ну улогу током ескалације конфликта. Као индикативан случај, осврнули смо се на искуство Либана, где је парламент служио практично као једино место сусрета сукобљених страна (и самим тим, као симболични механизам друштвене кохезије у поцепаном друштву) током две деценије грађанског рата.

Након наведеног, можемо рећи да је процес помирења свакако успешнији када су парламенти укључени. Иако је процес могућ и без учешћа ове институције – због своје законодавне, репрезентативне и надзорне функције, као и због симболичке улоге коју игра као место дијалога – парламент би требало да буде незаобилазна станица у процесу помирења у свакој пост-конфликтној држави.

ЛИТЕРАТУРА

- Нај Џозеф, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.
- Новаковић Александар, „Основне карактеристике и улога парламената у транзицији“, *Политичка ревија*, бр. 1/2005, Институт за политичке студије, Београд, 2005.
- Одлука председника СРЈ о оснивању Комисије за истину и помирење, Службени лист СРЈ бр. 15/2001.
- Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, 1995.
- Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Хејнер Присила, *Неизрециве истине*, Самиздат Б92, Београд, 2003.
- Bar-Siman-Tov Yaacov, „Dialectics between Stable Peace and Reconciliation“, in Bar-Siman-Tov, Yaacov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 61-80.
- Benomar Jamal, *Constitution-Making and Peace-Building: Lessons Learned from Constitution-Making Processes of Post-Conflict Countries*, UNDP, 2003.
- Correlates of War, Internet, <http://www.correlatesofwar.org/>, 15/08/2016.
- Department of Peace and Conflict Research, Uppsala Universitet, Internet, <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/>, 15/08/2016.
- Freeman Mark, *Making reconciliation work: the role of parliaments*, IDEA, Stockholm, 2005.
- Habasch Rima, *The Role of Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations – Comparative Study of Five Arab Countries*, UNDP, 2005.
- Hermann Tamar, „Reconciliation: Reflections on the Theoretical and Practical Utility of the Term“, in Bar-Siman-Tov, Yaacov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 39-60.
- Kriesberg Louis, „Comparing Reconciliation Actions within and between Countries“, in Bar-Siman-Tov, Yaacov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconcili-*

- ation, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 81-110.
- Mainwaring Scott, Shugart Matthew S., „Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal“, *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, стр. 449-471.
- Maoz Ifat, „Social-Cognitive Mechanisms in Reconciliation“, in Bar-Siman-Tov, Yaacov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 225-238.
- Miall Hugh, Ramsbotham Olivier; Woodhouse, Tom; *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Cambridge, 1999.
- Mudge Dirk, „The art of compromise: Constitution-making in Namibia“, in: Boesl, Anton; Horn, Nico; du Pisani, Andre (eds.), *Constitutional Democracy in Namibia: A critical analysis after two decades*, Konrad Adenauer Foundation, Windhoek, 2010, стр. 119-145.
- Norris Pippa, „Ballots not Bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems and democratization“, in Reynolds, Andrew (ed.), *The Architecture of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002, стр. 206-247.
- Ojanen Julia, *Parliament as an Instrument for Peace*, AWEPA, 2001.
- Reynolds Andrew, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Minority Rights Group International, London, 2006.
- Security Council of the United Nations, Resolution 425 (1978), 19 March 1978.
- Smilov Daniel, Kolarova Romyana; *Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations – Lessons learned from Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, UNDP, 2005.
- Smith Dan, *The State of the Middle East: An Atlas of Conflict and Resolution*, Myriad, London, 2006.
- Teokarevic Jovan, *Strengthening parliaments to better manage conflict and post-conflict situations – An analysis of the Serbian Parliament and the Federal Yugoslav Parliament in the Kosovo crisis*, UNDP, 2005.

Dejan Bursac

ARGUMENTS AND PRECONDITIONS IN FAVOUR OF INCLUDING THE PARLIAMENT IN RECONCILIATION PROCESS

Resume

Parliament has central position in every even remotely democratic political system. As a legislative, representative and oversight body, it is a mediator between conflicting social interests in one society. The parliament has an extraordinary role in the process of reconciliation, especially when comes to resolving internal conflicts. On the other

hand, with regard to international (interstate) conflicts, the role of this body is somewhat restricted by its constitutionally-sanctioned authority and general customs and regulations of international relations, limiting both the power and the reach of the legislative assemblies. Moreover, since the end of the Cold War, the number of civil wars has risen several times and it is significantly surpassing the number of interstate conflicts, so the role of legislative bodies has become more important when comes to resolving internal conflicts. Furthermore, these societies tend to continue to exist in the framework of common political entity after the violence ends, so the need for inclusive forum facilitating the national dialogue and guiding the peace building process is overwhelming. Our paper has presented the possible role for parliaments in the reconciliation process, examining the arguments in favor of inclusion, and especially considering the nature of this institution and its place in political and legal systems of analyzed countries and in post conflict context of examined society as a whole. We have also analyzed the situations in which the parliaments have contributed to the conflict escalation and indicated the methods of avoiding the similar situations. Finally, we have explored several specific factors which need to be fulfilled in order to successfully include parliament in the process of reconciliation. These preconditions include the position of parliament in separation of powers and other constitutional arrangements, electoral mechanisms determining its composition, and also the internal capacities of the institution itself. The aim of the paper was to review the theoretical knowledge, but also to exert the comparative analysis of selected cases, in order to better explain the role which parliament can have during the reconciliation in post conflict societies.

Keywords: reconciliation, peace, parliament, conflict resolution, internal conflicts

* Овај рад је примљен 17.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.