

**МИЛЕ РАКИЋ\***  
Институт за политичке студије  
Београд  
**ИВИЦА Љ. ЂОРЂЕВИЋ**  
Факултет безбедности  
Београд

УДК 328(497.11):352.78  
Прегледни рад  
Примљен: 03.04.2014  
Одобен: 11.05.2014

## **НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И КАПАЦИТЕТ СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

**Сажетак:** Скупштина Србије је од оснивања имала посебан значај и утицај за свеукупни развој и модернизацију Србије, па тако и најважнију улогу у изградњи и развоју система безбедности. Оснивање и рад скупштине Србије, као најважније демократске институције у држави, неретко је био оптерећен многобројним проблемима. Обзиром да иста доноси Устав и да представља носиоца законодавне власти у Републици Србији још више потенцира њену друштвену функцију. Законодавна и представничка улога у реализацији интереса народа, чији су представници, обавезује чланове парламента на независност. Самим тим парламент не сме да буде под утицајем извршне власти, односно њен рад и улога не смеју бити ограничавани од разних неформалних центара моћи. Ово посебно добија на значају ако се има у виду улога Народне скупштине за развој капацитета система националне безбедности. Рад представља анализу специфичности и значаја скупштине у смислу контроле рада извршне власти у чијој су надлежности кључна овлашћења, а нарочито она која се односе на питања система безбедности (војске, полиције и обавештајног система). Коришћењем различитих научно-истраживачких метода у анализи рада скупштине, са аспекта безбедности, уочава се да се њена улога и рад вреднују кроз остварени (достигнути) степен стања националне безбедности Републике Србије и допринос изградњи целокупног капацитета система безбедности државе.

**Кључне речи:** Народна скупштина, Република Србија, политика, Устав

---

\* rakicmile@hotmail.com

## Уставна улога и овлашћења Народне скупштине

Парламенти у демократским системима представљају место где се креира политички и друштвени амбијент (капацитет државе) сагласно интересу народа из чијих редова потичу посланици. У савременој теорији оригинални носилац суверенитета је грађанин који се одриче једног његовог дела у корист представничког тела путем делегираних посланика. Народни представници путем креирања одговарајућег правног амбијента одређују правила понашања која су у функцији реализације интереса већине. Путем устава и закона обичајно право постаје формализовано и обавезујуће за све грађане на простору њихове надлежности. Разлика између успешних и неуспешних система и држава је управо у степену поштовања утврђених друштвених и законских норми. Ово тим пре јер се полази од претпоставке како је реч о демократском избору народних представника чији легитимитет зависи од перцепције бирачког тела колико је њихов рад у функцији реализације интереса заједнице.

Устав као највиши правни акт поставља општи оквир – начела која закони морају да садрже. Такође и народна скупштина у својим активностима руководи се принципима који су уграђени у устав. Ефикасност у функционисању институција зависи од достигнутог степена реализације идеала уграђених у устав и остала документа. Устав, у датом контексту, представља збир декларација и принципа који су прихваћени као највише вредности савремене цивилизације, међутим тек од њихове операционализације путем закона добијамо везу између идеала и реалности.

Устав доноси и усваја Народна скупштина Републике Србије. Као представничко тело грађана Народна скупштина Републике Србије уједно је носилац законодавне власти у Републици Србији.<sup>1</sup> Рад Скупштине Републике Србије најчешће зависи од односа политичких партија - позиције и опозиције. Анализом рада Скупштине Републике Србије може се доћи до закључка да су до садашње многобројне одлуке у скупштини донесене уз доминантни утицај политичких лидера, односно председника партијских (посланичких) група у скупштини. Дакле, рад парламента је био инструментализован (подређен) у односу на носиоце извршне власти. Што нас може одвести ка закључку да је реч о утицају и ванинституционалних политичких актера. Тиме се доводи у питање изворна улога (кредибилитет) Народне скупштине Републике Србије која треба да представља интересе грађана, а не партијских олигархија и неформалних центара моћи.

---

<sup>1</sup> Устав Републике Србије, *Службени Гласник* бр.98, Београд, 2006.година

Устав, у најопштијем смислу „представља акт који се недвосмислено може одредити као израз да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије и слободама и припадности европским принципима и вредностима“.<sup>2</sup> Дакле, Устав Републике Србије израз је (гарант) самосталног политичког живота у Републици Србији. Устав се третира као гаранција континуираног развоја земље што значи и развоја савремене Републике Србије.

Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом. Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, бира председника и једног или више потпредседника Народне скупштине. Председник и потпредседници скупштине заједно чине председништво парламента. Скупштински рад се углавном одвија на пленарним седницама, тако да Народна скупштина Републике Србије припада групи „говорног парламента“ (talking parliament).

Уставом утврђене надлежности Народне скупштине (чл.99.) су:

1. доноси и мења Устав,
2. одлучује о промени границе Републике Србије,
3. расписује републички референдум,
4. потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања,
5. одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
6. надзире рад служби безбедности,
7. доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
8. даје претходну сагласност на Статут Аутономне(их) Покрајине/а,
9. усваја Стратегију одбране,
10. усваја план развоја и просторни план,
11. усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе,
12. даје амнестију за кривична дела.

## **Народна скупштине Републике Србије – развој демократске традиције**

Историја парламентаризма у Србији пуна је успона и падова. Од сјајних тренутака када је устав проглашаван исувише либералним од стране европских земаља XIX века до ситуације да је држава, а са њом и систем проглашаван за последњи бастион комунизма у Европи. Без об-

<sup>2</sup> Исто

зира на перцепцију „са стране“ устави Србије су садржали, барем декларативно, највише стандарде развијеног света. Проблем је углавном био у операционализацији уставних декларација путем закона, а затим и њихова примена у пракси. Можда једно од објашњења за наведену ситуацију може бити и у томе што су се некритички прихватили страни модели организације и законске регулативе који нису били примерени локалним приликама.

Први закон о народној скупштини Србије донет је 28. октобра 1858. године. На основу овога Закона сазвана је Светоандрејска народна скупштина, одржана од 30. новембра 1858. до 31. јануара 1859. године у Београду. Овај закон је представљао озакоњење Народне скупштине Србије као установе, чиме је ударен темељ представничког система у Србији.

Почетком 19. века (до 1858. године) Скупштину је најчешће сазивао кнез или Савет сходно указаним потребама. Сазивање скупштине је вршено и за време Првог и Другог устанка (1804 – 1815), тзв. „устанничке народне скупштине“. Чињеница је да учесници у раду тадашње скупштине најчешће нису бирани од стране народа већ их је позивао кнез лично или Савет. Ове скупштине су одржаване најчешће на отвореном простору, односно изван неке за те потребе одређене просторије (установе), тако да им је присуствовало не ретко и по неколико хиљада грађана. Дана 15. фебруара 1835. године донет је први српски устав – Сретењски устав. Од септембра 1842. године уставобранитељи су збацили са власти кнеза Милоша, а довели на чело Александра Карађорђевића који је након 16 година поново био збачен, а на његово место враћен Обреновић. Убиством кнеза Михајла (29.05.1868. године) престало се са испуњавањем свих зацртаних националних планова тадашње Србије. Од тада Србија долази у руке оних који нису знали да осмисле пут Србије на дужи период. Тадашњи министар војске пуковник Миливоје Петровић сазвао војне команданте и пред њима прогласио, мимо Устава и Скупштине, Милана Обреновића за српског кнеза (касније је постао краљ).

Први пут, према Закону о народној скупштини, изгласаном на Светоандрејској скупштини, наша скупштина је добила име „Српска народна скупштина“. Тако се звала све до краја свог постојања (1918). Званично српски устави: Сретењски из 1835, Намеснички из 1869, Радикалски из 1888, Октроисани из 1901. и Устав из 1903. године, предвиђају народну скупштину као установу и регулишу питање њеног рада. Скупштина се састајала, према тадашњим законима о Народној скупштини (1860. и 1861.), сваке треће године. Скупштински састанци - сазива-

ви су по карактеру били редовни и ванредни. Као плод ових састанака донет је први скупштински пословник (1870) у форми закона, а донет је и први закон о избору народних посланика. По броју позваних представника, а који је зависио од проблематике која се разматрала Скупштина је могла бити обична и велика.<sup>3</sup> Чињеница је да је сазивање, отварање, закључивање, одлагање, продужавање или распуштање скупштине вршио кнез (краљ). Тако је кнез, касније и краљ, бирао чак и председнике и потпредседнике народне скупштине.<sup>4</sup> Дакле, скупштина се „покоравала“ влади а не влада скупштини јер право законске иницијативе није имала скупштина већ кнез, касније краљ, и влада. Ова пракса је промењена тек уставима из 1888. и уставом из 1903. год. који је био само измењен претходни устав, али који је Србију представљао као модерну парламентарну државу. Ово је интересантно обзиром да до тада многе друге суседне државе нису имале тако либералан устав. Према томе, „Уставом из 1903. године Србија је постала модерна парламентарна држава. Устав је донет без учешћа монарха и сматра се једним од најлибералнијих устава Европе тога времена. Једна од најзначајнијих новина Устава из 1903. године била је да се одступило од модела: превласт краља над скупштином“.<sup>5</sup>

Чињеница је да „за време Српско-Турског рата 1876-1878, балканских ратова 1912-1913 и Првог светског рата, до повлачења преко Албаније октобра 1915. скупштина се налазила у сталном заседању. Поред осталог, донела је више закона о ратним кредитима. Крајем 1914. и почетком 1915. године, скупштину је потресала тзв. "опанчарска афера", везана за злоупотребе приликом набавке опанака за војску. За време евакуације Ниша, октобра 1915. год. по одлуци Председништва Скупштине, уништена је целокупна скупштинска архива како не би пала у руке непријатељу“.<sup>6</sup>

По тим „модерним“ (продемократским) уставима председнике и подпредседнике Народне скупштине бирали су чланови скупштине из својих редова. Бирачко право имао је сваки Србин, рођен или прирођен

<sup>3</sup> Велика је, по броју посланика била два или четири пута већа од обичне. Сазивана је углавном када је требало решавати питање избора кнеза (краља) или мењати устав.

<sup>4</sup> Избор посланика вршен је тако што је на одређени број пореских глава биран један посланик. У почетку је један посланик биран на 500 пореских глава, затим на 1000 па 2000, 3000 и на крају 4500 пореских глава. Од ове изборне формуле зависио је и број посланика у скупштини. На Светоандрејској скупштини било их је 437, а касније се тај број кретао између 120 и 160. Велике народне скупштине бројале су и преко 600 народних посланика.

<sup>5</sup> <http://www.parlament.gov.rs/1804---1918.117.html>

<sup>6</sup> Исто

који је навршио 21 годину и плаћао порез на имање, рад или приход.<sup>7</sup> Чињеница је да се у области законодавства више ниједан закон није могао донети, мењати или укинути без изјашњавања (одобрења) Народне скупштине. Са аспекта безбедности од значаја је да је тада оформљен, поред осталих и Војни одбор.

„Актом уједињења, 1. децембра 1918.год. и стварањем Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца, престала је законодавна функција свих народних представништава на територији уједињене државе. Српска Народна скупштина састала се последњи пут 14. децембра 1918. године. На основу саопштења Краљевске владе, изабрала је из својих редова 84 посланика за Привремено народно представништво Краљевства СХС. Србији су остављена још 24 посланичка места за области које су јој присаједињене 1913. године. Доневши одлуку да се посланички избори у тим областима хитно обаве, Скупштина је 21. децембра 1918.год. окончала рад преневши званично своје функције на Привремено народно представништво. Народни посланици из Србије оставили су дубок траг у раду Народне скупштине Краљевине Југославије“.<sup>8</sup>

Након Другог заседања АВНОЈ-а у Јајцу (29.-30.11.1943.год.) донета је одлука да се Југославија изгради на федеративној основи, као заједница пет равноправних народа. Са аспекта безбедности од значаја је да је од 09 – 12. 11.1944.године одржана велика антифашистичка народноослободилачка скупштина Србије, на којој су посланици били делегирани из редова Народноослободилачких одбора и Народноослободилачког фронта. На заседању је донета одлука о конституисању Антифашистичке скупштине народног ослобођења Србије (АСНОС-а) као врховног законодавног и извршног органа власти Србије.<sup>9</sup> Први устав Србије после Другог светског рата донела је Уставотворна скупштина НРС одржана 17. јануара 1947. године.

Примарну улогу на рад Народне скупштине, али и на односе зацртане Уставом Републике Србије оставили су догађаји везани за Распад

---

<sup>7</sup> Индикативна је чињеница да жене без обзира на плаћање или не плаћање пореза и др. обавезе које су важиле за мушкарце, нису имале право гласа. Такође (приоритетно) право гласа Срба и прирођених Срба је сметало многим суседним државама чије становништво је живело у мањем или већем броју у Србији због чега је Србија (њен Устав) често нападана.

<sup>8</sup> <http://www.parlament.gov.rs/82-1804---1918.117.html>

<sup>9</sup> Називи скупштине су мењани од априла 1945.године у Народна Скупштина Србије, Народна скупштина Народне Републике Србије (од фебруара 1946. до априла 1963); Скупштина Социјалистичке Републике Србије (од априла 1963. до септембра 1990); Скупштина Републике Србије (од септембра 1990. до јануара 1991) и Народна скупштина Републике Србије од јануара 1991. године.

СФРЈ, а нарочити након распада Државне заједнице Србије и Црне Горе те након „отцепљења“ Косова. Ови догађаји несумњиво указују да и даље постоји велика проблематика рада Народне скупштине Републике Србије и поштовања Устава.

Улога Народне скупштине Републике Србије током развоја Републике Србије била је различита. Често је ограничавана њена улога у различитим друштвеним уређењима од Краљевине па све до наших дана. Оваква различита (променљива) улога и положај неспорно је имала за последицу различит утицај скупштине на живот грађана, а нарочито на национални систем безбедности. У политичком систему, након распада СРЈ и каснијег отцепљења и проглашења независности Косова и Метохије могло би се закључити да је њена улога у великој мери чак и маргинализована по многим питањима од значаја за свеукупан капацитет безбедности државе.<sup>10</sup> У том смислу нарочито је индикативан тзв. Митровдански устав који је донет (усвојен) мимо увида шире јавности у њега, односно без уобичајене јавне расправе. Сами посланици су текст устава добили непосредно очи гласања.

У суштини, развијеност либерално-демократског парламентаризма у Републици Србији углавном није на завидном нивоу. Либерално-демократски парламентаризам почео се развијати тек увођењем вишепартијског система након нестанка СКЈ са политичке сцене. Недостатак демократске праксе несумњиво је оставио траг на слабљење улоге (значаја) и саме скупштине на политичкој сцени. Можемо да кажемо како је скупштина представљала гласачку машину за идеје партијских лидера. У том смислу била је нарочито под утицајем Председништва или Председника Републике Србије, али и Владе Републике Србије. Тек сплет околности на унутрашњој политичкој сцени у Републици Србији 2000-е године, довели су до промене устава. Створене су претпоставке за „прерастање“ Скупштине Републике Србије у јаку институцију која је представљала делотворну и успешну противтежу извршној власти.

Међутим, све до наших дана осећао се јак утицај лидера политичких партија и извршне власти. Након избора 2012. године знатно се умањује утицај Председника Републике Србије на рад скупштине.

<sup>10</sup> Под капацитетом безбедности државе подразумевамо све оне факторе државе и друштва који директно или индиректно доприносе процесу, пре свега, одржања достигнутог степена стабилности безбедности као и развоја (прилагођавања) система националне безбедности савременим изазовима, ризицима и претњама у циљу савременог (безбедног) развоја државе. У најважније факторе убрајају се политички, привредни, међунационални и др односи, уређеност правног и др. система, политичких и др. институција, развијеност међудржавних односа на свим нивоима итд. што недвосмислено и директно утиче на стање националне безбедности Републике Србије.

Међутим, данас се може казати да је у тим односима (утицајности) на рад скупштине и даље изражен утицај лидера политичких партија тј. коалиције на власти, односно премијера и првог потпредседника Владе Републике Србије.

Због оваквог развоја политичке улоге скупштине иста се, у последњих десетак година, недвосмислено развијала уз присуство одређене проблематике која се огледа, пре свега, у стварној улози скупштине у политичком животу Републике Србије, а нарочито у погледу њене улоге посматрано са аспекта националне безбедности Републике Србије.

Суштина Народне скупштине је да заштити и очува јавна добра која су “повезана са реализацијом оних политичких циљева који су усмерени на људске потребе чије задовољење оправдава одређену политичку заједницу и позиционира је вредном за човека, те их на најопштијем плану можемо разврстати као добра безбедности, благостања, правде и слободе”.<sup>11</sup>

### **Одређење основних појмова везаних за систем националне безбедности**

Одређењу појма национална безбедност може се приступити са два аспекта. Једна од опција је да: *Систем безбедности обухвата природне, људске, материјално-техничке, нормативно - политичке и институционалне ресурсе земље који су у функцији очувања виталних вредности и интереса. У ужем смислу, то су само делови ових ресурса који су специјализовани за професионалну, легалну и легитимну, директну или индиректну, реализацију функција националне безбедности. Систем безбедности је форма организовања и функционисања државе и друштва у спровођењу превентивних, репресивних и санационих мера и радњи којима се националне вредности и интереси достижу / остварују, унапређују, омогућава њихово уживање и штите од безбедносних изазова, ризика и претњи, односно ревитализују уколико су угрожени.*<sup>12</sup>

Други приступ је да се о систему безбедности говори као о *нормативно, структурно и функционално уређеној целини елемената.* При

---

<sup>11</sup> Pennock, J. R. “Political Development, Political Systems, and Political Goods“, World Politics, 18(3), 1966, стр. 420-426, у Стојановић Ђорђе, Ђурић Живојин: „Теоретско заснивање континуума јаке- слабе државе, Српска политичка мисао бр. 4, ИПС, Београд, 2012. година, стр. 107

<sup>12</sup> Саша Мијалковић: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 271.



чему се под структуром система мисли на *највише органе законодавне, извршне и судске власти*. Овде се подразумева да сваки од наведених органа има свој подсистем: одбране, унутрашњих послова, безбедносно обавештајни систем и државна управа.<sup>13</sup>

У оба случаја говоримо о готово истим елементима, али методолошки другачије структурираним, односно са другачијим акцентирањем. Систем безбедности представља сложену интеракцију зависних елемената који су саставни део његове структуре. Систем безбедности састоји се из правног оквира, институција и организација које су у функцији реализације прописаних норми и амбијента у коме функционише (људи, природа, материјалне претпоставке). Усклађеност свих елемената структуре за резултат даје добру или лошу безбедносну ситуацију на неком простору. Имајући у виду демократске принципе функционисања савремене цивилизације најбоље резултате можемо да очекујемо у ситуацијама када су сви елементи система усклађени. То значи: да су правне норме у складу са реалном ситуацијом и потребама заједнице; да постојећи закони и прописи поштују историјске традиције и савремене потребе људи који живе на конкретном простору; да законска регулатива одражава објективне околности попут броја становника, њиховог образовно нивоа, природни амбијент и карактеристике простора, односно његову геополитичку позицију.

Одређење садржаја појма *система безбедности* даје нам теоријски оквир за даљу анализу улоге Скупштине у систему безбедности Републике Србије. С обзиром да републичка скупштина представља највише законодавно тело које свој легитимитет добија на основу демократски спроведених избора она представља најзначајнији елеменат у систему безбедности Републике Србије. Имајући у виду савремену теорију суверенитета по којој је оригинални носилац суверенитета грађанин који се одриче његовог дела у корист институција које уређују функционисање заједнице у интересу већине њених чланова Републичка скупштина је репрезентативни орган који ствара амбијент за реализацију интереса грађана Србије.<sup>14</sup> Дакле, скупштина има најзначајнију улогу у профилисању и одлучивању о безбедносним и даљим интеграционим токовима Републике Србије.

<sup>13</sup> Љубомир Стајић: *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2012. стр. 9-10. и *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Београд, 2009. стр. 29.

<sup>14</sup> Ивица Љ. Ђорђевић, *Људска безбедност – глобални контекст и примена у Србији*, Институт за упоредно право и Досије, Београд, 2013, стр. 25-29.

Уколико се определимо за ужи приступ у односу на одређење система безбедности онда се поље деловања, односно надлежности републичке скупштине и њене функције у систему безбедности ограничавају на активности у оквиру одбора за одбрану и безбедност, односно доношењем релевантних закона из предметне области. Међутим, имајући у виду савремене трендове да се безбедност не посматра само као класично поље у коме се реализују функција заштите институција и територије од спољних извора угрожавања онда треба у дати контекст ставити све аспекте рада највишег законодавног тела државе Србије.

Свеобухватно сагледавање области безбедности захтева одређење и самог појма безбедност. Сматрамо да је за ову прилику прикладно опредељење за дефиницију Арнолда Волферса који каже да је: *Безбедност у објективном погледу одсуство (или присуству) претњи усвојеним вредностима, а у субјективном погледу значи одсуство страха да ће те вредности бити угрожене.*<sup>15</sup> Отклањање или минимизација претњи о којима Волферс говори зависи од моћи институција да се избори са факторима угрожавања безбедности. Које су то вредности чија је заштита неопходна зависи од друштвене сагласности, односно воље већине. Опредељење за модел организације друштва и утврђивање приоритета у институционалном уређењу захтева одређену моћ како би систем могао да функционише. У датом контексту концепт националне моћи може да појасни везу између највишег тела у хијерархији демократске власти и стања безбедности унутар националног простора. Овде подсећамо да се *национално* не односи на једнонационалне државе него на народ (грађане) који живи на одређеном простору.

Сагледавање места и улоге националног парламента не можемо да посматрамо изван контекста моћи државних институција да утичу на ток догађаја. За потребе овог рада искористићемо методолошки приступ из књиге *Неухватљивост националне моћи*<sup>16</sup> у којој је дат приказ свих битних аспеката националне моћи. Приликом анализе и процене стања безбедности на неком простору треба узети у обзир следеће чиниоце:

- територију,
- природни амбијент,
- геополитички положај,
- демографска обележја,
- политички систем,

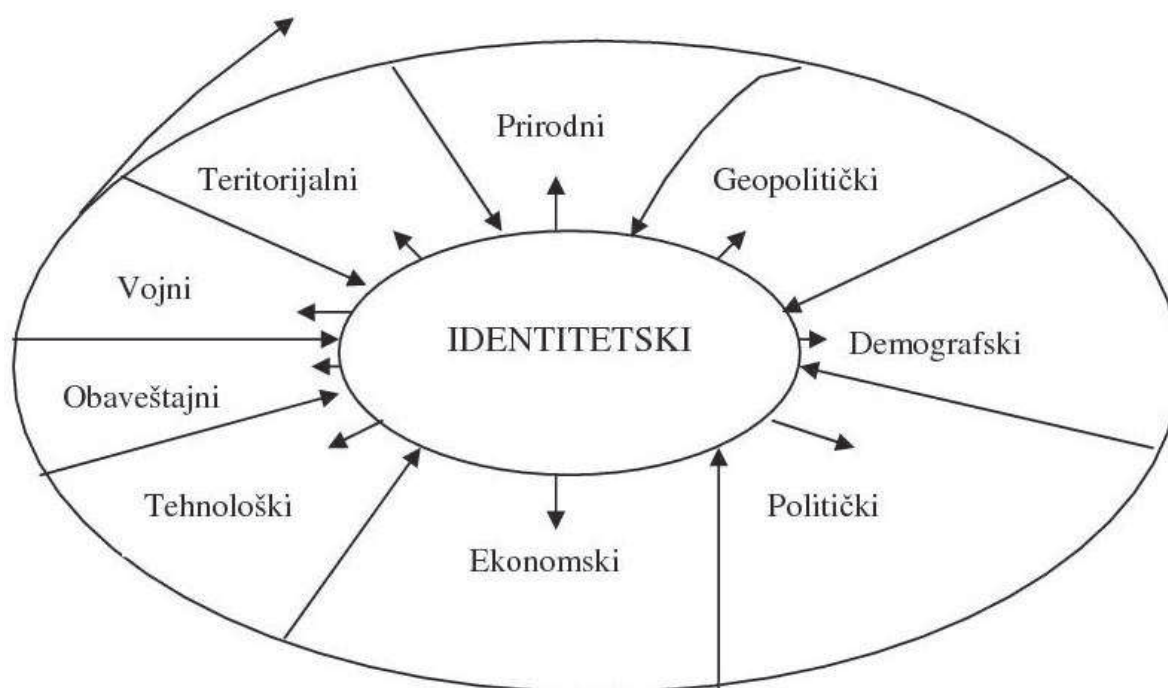
---

<sup>15</sup> John Baylis, Steve Smith, *The Globalization of World Politics – An introduction to international relations*, Oxford university press, New York, 2005, p. 300.

<sup>16</sup> Милан Мијалковски и Ивица Ђорђевић: *Неухватљивост националне моћи*, Службени гласник, Београд, 2010.

- економске прилике,
- ниво технолошког развоја,
- безбедносну компоненту која се исказује кроз обавештајни (контраобавештајни) систем и оружане снаге, и
- идентитет.

Свакако да се овом списку може придодати још неки чинилац, односно могућа је и другачија структура унутар побројаних елемената. Оно што је битно у датом контексту то је чињеница да се без узимања у обзир свих наведених елемената не може добити квалитетна анализа стања безбедности неке заједнице, односно државе.



Шема 1: Чиниоци националне моћи

Извор: Милан Мијалковски и Ивица Ђорђевић: *Неухватљивост националне моћи*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 44.

На шеми чинилаца националне моћи централно место припада идентитету, односно изграђеној свести код грађана да припадају ширем колективитету. Идентитет се одражава на (и кроз) организацију и способност решавања проблема заједнице. Ангажованост грађана кроз институције система зависи од карактера политичког уређења. Свест о припадности некој заједници и о улози грађана у решавању проблема произилази из целокупног амбијента који чине наведени фактори националне моћи. Другим речима исказано: од постојећих институција и

политичког система зависи у којој мери ће бити усклађени сви наведени чиниоци националне моћи. Свакако да пресудни утицај на актуелно стање има квалитет политичке и интелектуалне елите заједнице. Институције система се стварају и њихов ауторитет гради у дугом временском периоду. Успех једне заједнице мери се тиме колико се поштују универзални принципи уграђени у систем. Институције и правни оквир треба да су резултат узајамне интеракције свих елемената система. Уколико једна од карика искаче, односно није у функцији целине, постоји проблем.

Примера ради промена геополитичког окружења захтева адекватно прилагођавање система и прављење стратегије у односу на нове околности. Уколико се не реагује благовремено онда долази до ситуација за коју парадигматски можемо да наведемо разбијање СФРЈ. На примеру разбијања некадашње заједничке државе Срба, Хрвата, Словенаца, Македонаца, Црногораца и Бошњака можемо да видимо како је неприлагођеност институција и правног оквира довела у питање територију, утицала на квалитет природног амбијента и демографију простора некадашње државе. Неспособност политичке елите и недовољан утицај академске заједнице на друштвене процесе довели су до тога да није на прави начин протумачен утицај рушења Берлинског зида на промену геополитичког положаја државе. Безбедносни систем није био у стању без праве политичке елите да оствари своју друштвену улогу и сачува државу од дезинтегративних процеса. Тражење помоћи од геополитичких актера који су у новим условима имали другачији приступ простору довело је до губљења утицаја на ток догађаја. Несналажење, односно дисфункционалност институција огледала се у чињеници да су расписани вишестраначки избори без претходно донешеног закона о страначком организовању. Тај пропуст је омогућио појаву странака са декларисаним програмима у чијој основи је разбијање државе што се у свим уређеним системима третира као субверзивна делатност и подлеже законском санкционисању. Разбијање СФРЈ довело је до промене демографске структуре становништва. Није реч само о прерасподели територија и избеглицама унутар република некадашње заједничке државе већ је на стотине хиљада грађана напустило своје домове и отишло у развијеније и стабилније системе. Економске последице свега наведеног су такве да је дошло до стагнације привредних активности и заостајања привреда свих република у односу на развијени свет. Неспособност политичке елите да се избори са проблемима довела је до доминације криминалних структура и нездраве симбиозе криминал – безбедносне структуре – привреда како би се пребродили негативни ефекти санкција

и ратних разарања. Сви описани процеси довели су до кризе идентитета код већине грађана који су себе доживљавали као држављанима Југославије.

На питање чему претходни осврт на процес разбијања и распада СФРЈ одговор би био због извлачења поука из тадашњих дешавања како се у актуелној ситуацији не би поновиле исте грешке. Због тога скупштина Републике Србије има највећу одговорност за актуелну и будућу ситуацију на простору Србије. Најпре треба поћи од актуелног система избора посланика, односно неопходна је промена како би посланици у Народној скупштини били особе за које се гласа на изборима. Садашња ситуација да се бирају партијске листе омогућава да се у скупштини нађу представници партијских олигархија који на директним изборима не би имали шансе. Самим тим доводи се у питање кредибилитет националног парламента и неопходно поверење у институције система од стране грађана.

### **Скупштинински механизми контроле сектора безбедности**

Као највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији, Народна скупштина има најзначајнију улогу и овлашћење у области националне безбедности. Своје надлежности спроводи директно, односно преко Одбора и радних тела. Између осталих надлежности Народна скупштина Републике Србије одлучује о рату и миру и проглашава ванредно стање; надзире рад служби безбедности; даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине; усваја стратегију одбране; доноси и мења Устав; одлучује о промени граница Републике Србије и др.<sup>17</sup> Народна скупштина Републике Србије путем уставом прописаних надлежности остварује свој утицај на све делове система националне безбедности својом уставотворном и законодавном делатношћу. Контролом рада Владе и других органа одговорних Народној скупштини, у складу са Уставом и законом Народна скупштина, преко Одбора за одбрану и безбедност, остварује надзор и демократску, односно цивилну контролу над системом националне безбедности.<sup>18</sup> Својом законодавном активношћу Народна скупштина креира амбијент у коме сви елементи система могу да буду мање или више ефикасни у оквиру њихових надлежности.

Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом. Чињеница да се народни посланици бирају на непосредним из-

<sup>17</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник*, бр. 98. Београд, 2006.

<sup>18</sup> *Устав Републике Србије*, чл.99.Београд, СЛГласник,2006.година

борима, тајним гласањем, у складу са законом требало би да обезбеди равноправност и заступљеност свих друштвених структура (родну равноправност и представнике националних мањина), у складу са законом.

У скупштини је, између осталих, формирано 20 одбора – радних тела (сталних и привремених). Делокруг рада ових одбора делом се подудара са ресорима Владе. Одбори као стална радна тела разматрају предлоге закона и других аката поднетих Народној скупштини; анализирају стање и резултате политике реализоване од стране Владе; прате спровођење и поштовање закона и других општих аката од стране Владе и других државних органа и тела; и разматрају друга питања из надлежности Народне скупштине.

Са аспекта националне безбедности од значаја су и привремена радна тела: анкетни одбори и комисије. Радна тела сазива Народна скупштина. У овој групи радних тела, од нарочитог значаја су: Одбор за уставна питања и законодавство; Одбор за одбрану и унутрашње послове; Одбор за спољне послове; Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу; Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова; Одбор за Косово и Метохију; Одбор за заштиту животне средине; Одбор за европске интеграције; Одбор за контролу служби безбедности и др.

Са аспекта система националне безбедности Републике Србије интересантно је напоменути да Одбор за одбрану и унутрашње послове и нпр. Одбор за спољне послове немају тзв. спољних чланова.

У суштини, надлежност Народне скупштине Републике Србије у области Система националне безбедности јасно се може сагледати кроз многобројне законе као нпр. Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о унутрашњим пословима, Закон о потврђивању Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи и др.

Доследним спровођењем функција парламента које су препознате у теорији парламентаризма: Законодавне, финансијске, дебатне, критичке, информативне и репрезентативне (представничке)<sup>19</sup> Скупштина Републике Србије у већој или мањој мери утиче на стање система безбедности па тако и на целокупан капацитет државе. „На најопштијем плану, капацитет државе може да се одреди као њена (не)способност за извођење функција, решавање проблема те формулисање и реализацију циљева, што је уједно и основ за разликовање јаке и слабе државе“.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Вања Роквић, *Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији*, докторска дисертација одбрањена на Факултету Безбедности, 2012, стр.58.

<sup>20</sup> Ђорђе Стојановић Живојин Ђурић, *Анатомија савремене државе*, ИПС, Београд, 2012.година стр.10

Остваривањем законодавне функције путем проглашавања устава, усвајања и разматрања закона, доношења резолуција и декларација Скупштина креира правни оквир за функционисање заједнице људи на простору њене надлежности. Усклађеност потреба грађана и прописа зависи од функције политичког представљања, односно структура парламента мора да буде одраз друштвене структуре – својеврсно друштво у малом<sup>21</sup>. Састав Народне скупштине треба да обухвата представнике из свих географских региона, националних и социјалних структура уопште. Поред квалификованог мишљења експерата у процесу одлучивања мора да се води рачуна и о локалним приликама. Поред објективног сагледавања стања у виду података о привредним, демографским и осталим карактеристикама простора битан је и субјективни доживљај грађана, њихов однос према институцијама система. Влада може на основу експертизе својих чиновника да предлаже решења, међутим парламент је тај који одлучује о њиховом прихватању или одбијању у зависности од очекиваних ефеката по бирачко тело. Овде се не мисли само на расположење бирача приликом заокруживања имена на листи већ и о потреби да се законска решења ускладе са реалним условима и доведу до облика који се може примењивати у пракси.

Усвајањем буџета, односно обављањем финансијске функције парламент одређује (или прихвата) прерасподелу расположивих средстава у складу са приоритетима заједнице. Путем усвајања буџета влада добија подршку за њено виђење будућности заједнице. У супротном, уколико се не прихвати предложени буџет влада нема подршку парламента и самим тим неопходна је нова прерасподела утицаја у извршној власти. Уколико је немогуће обезбедити већину у постојећој структури посланика неизбежни су нови избори. Путем интерпелација, посланичких питања и парламентарних истрага могуће је контролисати рад извршне власти. То отвара простор да се путем преиспитивања рада министара утврђује и стање у свим релевантним областима за функционисање система, посебно овде мислимо на сектор одбране и безбедности.

Остваривањем свих функција парламент доприноси легитимитету јер се функционисање режима у очима јавности доживљава као праведно и у функцији интереса грађана које шредставља.<sup>22</sup>

Народна скупштина Републике Србије може путем својих овлашћења и надлежности да утврди законодавни оквир у складу са реал-

<sup>21</sup> Маријана Пајванчић, *Уставно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 184-185.

<sup>22</sup> Жељко Иваниш, Мирослав Младеновић, Зоран Драгишић, *Политички систем*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006, стр. 156.

ним потребама и могућностима заједнице. С обзиром да представници народа у Републичкој скупштини добијају мандат од стране заједнице да правно уређују животни амбијент они имају право и обавезу да то раде у складу са интересима народа и релевантним околностима.

Јасно се уочава наставак утицаја лидера политичких партија, Председника и потпредседника Владе Републике Србије на рад парламента. Међутим, самопроглашење тзв независног Косова представља израз (потребу) промене многобројних одлука Народне скупштине Републике Србије, њеног рада тј. поновног ослобађања од утицаја на њен рад политичких лидера, односно онемогућавање утицаја извршне власти над радом Народне скупштине Републике Србије.

Имајући у виду потребу за перманентним прилагођавањем рада и улоге националних парламената у контексту глобализације људских активности сматрамо да у свом раду национални парламент Републике Србије треба да се руководи моделом присутним у концепту Људске безбедности. Наиме, Програм за развој Уједињених нација (*United Nations Development Programme*) је 1994. године указао на нове тенденције у сфери безбедности људи који је антиципирао промене настале у улози националних институција у односу на глобалне феномене.<sup>23</sup> Суштина концепта је да се безбедност грађана не може посматрати изоловано без свестране анализе седам димензија од којих зависи квалитет живота људи.<sup>24</sup> Уколико представници грађана националних парламената поседују свест о узајмним везама њихове улоге у политичком систему, закона које доносе, контроле поштовања усвојених закона, стања правосудног система, цивилне контроле безбедносних структура (војске, полиције, тајних служби), начина трошења ограничених буџетских средстава онда ће, за веровати је, одговорније приступити обављању својих друштвених функција. Уколико чланови парламента поседују свест да степен корупције у систему представља фактор од кога зависи квалитет образовања и система здравствене заштите, односно да проневера државних фондова за директну последицу може да има нижи степен образовања грађана и већу стопу смртности код излечивих болести онда можемо очекивати промену стања на боље. Глобализација је довела до порозности националних граница и у том контексту теоријски оквир концепта људске безбедности пружа могућност повезивања ефеката рада у националним оквирима са стањем у непосредном окружењу, али и промену глобалне ситуације. Сматрамо да би одговарајућа едукација народних

---

<sup>23</sup> UNDP (1994): *Human Development Report*. New York – Oxford: Oxford University Press.

<sup>24</sup> Ивица Љ. Ђорђевић, *Људска безбедност – глобални контекст и примена у Србији*, Институт за упоредно право и Досије, Београд, 2013, стр. 108.



посланика могла да допринесе квалитету њиховог рада. Посебно је важно да се код народних посланика подигне ниво безбедносне културе кроз јачање свести о њиховој друштвеној мисији.

## Закључна разматрања

Опредељење за модел организације друштва и утврђивање приоритета у институционалном уређењу захтева одређену моћ како би држава могла да функционише. У датом контексту концепт националне моћи може да појасни везу између највишег тела у хијерархији демократске власти и стања безбедности унутар националног простора. Овде подсећамо да се *национално* не односи на једнонационалне државе него на народ (грађане) који живи на одређеном простору.

Сагледавање места и улоге националног парламента не можемо да посматрамо изван контекста моћи државних институција да утичу на ток догађаја.

Као највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији, Народна скупштина има најзначајнију улогу и овлашћење, али и одговорност у области националне безбедности, односно одговорна је за развој целокупног капацитета система безбедности Републике Србије. Своје надлежности спроводи директно, односно преко Одбора и радних тела. Између осталих надлежности Народна скупштина Републике Србије одлучује о рату и миру и проглашава ванредно стање; надзире рад служби безбедности; даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине; усваја стратегију одбране; доноси и мења Устав; одлучује о промени граница Републике Србије и др.<sup>25</sup> Народна скупштина Републике Србије путем уставом прописаних надлежности остварује свој утицај на све делове система националне безбедности својом уставотворном и законодавном делатношћу. Контролом рада Владе и других органа одговорних Народној скупштини, у складу са Уставом и законом Народна скупштина, преко Одбора за одбрану и безбедност, остварује надзор и демократску, односно цивилну контролу над системом националне безбедности. Својом законодавном активношћу Народна скупштина креира амбијент у коме сви елементи система могу да буду мање или више ефикасни у оквиру њихових надлежности.

---

<sup>25</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник*, бр. 98. Београд, 2006.

Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом. Чињеница да се народни посланици бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом требало би да обезбеди равноправност и заступљеност свих друштвених структура (родну равноправност и представнике националних мањина), у складу са законом.

Народна скупштина Републике Србије може путем својих овлашћења и надлежности да утврди законодавни оквир у складу са реалним потребама и могућностима заједнице. С обзиром да представници народа у Републичкој скупштини добијају мандат од стране заједнице да правно уређују животни амбијент они имају право и обавезу да то раде у складу са интересима народа и релевантним околностима.

Међутим, и даље се уочава наставак утицаја лидера политичких партија, Председника и потпредседника Владе Републике Србије на рад парламента. Поред наведеног чини се да самопроглашење тзв независног Косова, али и предстојећи интеграциони токови Србије, представља израз (потребу) промене многобројних одлука Народне скупштине Републике Србије, њеног рада тј. поновног ослобађања од утицаја на њен рад политичких лидера, односно онемогућавање утицаја извршне власти над радом Народне скупштине Републике Србије и већу улогу њених грађана у одлучивању о важним питањима за Републику Србију.

## Литература:

1. Baylis, John; Smith, Steve: *The Globalization of World Politics – An introduction to international relations*, Oxford univerzity press, New York, 2005.
2. Pennock, J. R. “*Political Development, Political Systems, and Political Goods*“, *World Politics*, 18(3), 1966
3. UNDP (1994): *Human Development Report*. New York – Oxford: Oxford University Press.
4. Ђорђе Стојановић Џивојин Ђурић: *Anatomija savremene države*, IPS, Beograd, 2012. godina
5. Ђорђевић, Љ. Ивица: *Ljudska bezbednost – globalni kontekst i primena u Srbiji*, Institut za uporedno pravo i Dosije, Beograd, 2013.
6. Ivaniš, Željko; Mladenović, Miroslav i Dragišić, Zoran: *Politički sistem*, Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2006.
7. Internet prezentacija Narodne skupštine Republike Srbije: *Istorijat*, <http://www.parlament.gov.rs/html>
8. Mijalković, Saša: *Nacionalna bezbednost*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011.
9. Mijalkovski, Milan i Ђорђевић, Ivica: *Neuhvatljivost nacionalne moći*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

10. Pajvančić, Marijana: *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2011.
11. Rokvić, Vanja: *Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti u Republici Srbiji*, doktorska disertacija odbranjena na Fakultetu Bezbednosti, 2012.
12. Stajić, Ljubomir: *Kontrola policije i službi bezbednosti*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2012.
13. Stojanović Đorđe, Đurić Živojin: „*Teoretsko zasnivanje kontinuuma jake- slabe države*”, Srpska politička misao br. 4, IPS, Beograd, 2012.godina,

## NATIONAL ASSEMBLY IN THE SYSTEM OF SECURITY THE REPUBLIC OF SERBIA

**Summary:** The work of the Parliament of Serbia, as well as in any other democratic country, has a special significance. The social sphere is burdened with numerous problems. The fact that the Assembly adopts the Constitution and is a holder of legislative power in the Republic of Serbia even more emphasizes its social function. Legislative and political role in the realization of interests of the people whose representatives obliges members of parliament on independence. Therefore Parliament should not be influenced by the executive, or the use and role must not be constrained by a variety of informal centers of power. This is especially important if one takes into account the role of the National Assembly in the national security and decision-making on matters of war and peace. Parliament, in terms of security, plays a significant role in terms of control of the executive with the responsibility of key powers in terms of system security (army, police and intelligence system). Using a number of mechanisms for the assembly, in terms of security, usually manifests achieved (reached) the degree of state national security of the Republic of Serbia and contributes to building the capacity of state security.

**Key words:** National Assembly, Security System, Human Security