

NARODNA SKUPŠTINA - DEFORMACIJE TERITORIJALNOG PREDSTAVLJANJA⁹⁷

Sažetak

U svim legislaturnim periodima od 1990. do 2008. godine prisutna je tendencija rasta broja opština iz kojih nema narodnih poslanika u zakonodavnom telu i specifična metropolizacija političke reprezentacije koja se ogleda u nadpredstavljenosti velikih gradova, posebno Beograda i Novog Sada. Ta tendencija bila je manje razvijena primenom većinskog izbornog modela da bi se ustalila i osnažila primenom proporcionalnog izbornog sistema, posebno u varijanti jedne izborne jedinice. Posledica je nepredstavljenost prosečno četvrtine biračkog tela i isto toliko jedinica lokalne samouprave koji nemaju direktnog predstavnika u nacionalnom zakonodavnom telu. Radi se pretežno o opštinama koje po raznim kriterijumima spadaju u izrazito nerazvijene. Proporcionalni izborni sistem, jedna izborna jedinica, zatvorena lista, nisu jedini uzroci opisane pojave. Na nju utiču i migracije, depopulacija, stopa priraštaja, strukturne promene u društvu i privredi, i slično. Političke elite ostale su indiferentne za nužne reforme izbornog sistema kojima bi se ublažile posledice koje krnje legitimnost predstavništva. Zato se predlaže reforma izbornog sistema koja bi očuvala proporcionalnost, ali uvela i glasanje za kandidate koji bi bili vezani za uže izborne jedinice.

Ključne reči: teritorijalna reprezentacija, izborni sistem, izborna jedinica, mandat.

I

Stav po kojem je geografija istovetna političkim interesima nije nova ideja. Davno je dokazano da geografske jedinice reflektuju grupni identitet. Britanski sistem je stvorio vezu između političkog predstavljanja i geografski baziranih interesa. Feudalna tradicija je pomogla da se definiše zakon o izbornom pravu i teorija „da je zemlja ta koja treba

97 Napomena: Ovaj rad realizovan je u okviru projekta *Društvene i političke pretpostavke izgradnje demokratskih institucija u Srbiji*, broj 149057 D, koji se finansira sredstvima Ministarstva za nauku, a realizuje u Institutu za političke studije.

biti predstavljena, a ne ljudi“.⁹⁸ Parlamentarni sistem predstavljanja raširio se u Britaniji zbog feudalnih dužnosti i obaveza. Lord i njegovi vazali bili su bukvalno vezani za zemlju. Predstavljanje u Parlamentu bilo je deo njegove feudalne službe prema kruni. Slično, stanovnici srednjovekovnih gradova nisu bili podeljeni zbog predstavljanja samog grada. Grad je bio politička asocijacija, a status njegovih stanovnika bio je definisan pravima grupe kojoj su pripadali, tj. gradu. Veza političkog predstavljanja i ekonomskih i geografskih interesa kasnije će se, tokom kolonijalnog perioda, preneti u SAD.⁹⁹

Predstavnički model demokratije počiva na aksiomu da je parlament institucija koja reprezentuje sve članove političke zajednice - građane. To podrazumeva stalnu težnju i traganje da se predstavničko telo projektuje što vernije kao umanjena slika društva po što je moguće više egzaktnih političkih, socio-demografskih i geografskih kriterijuma. Izborni sistem, stranački sistem i slobodni mandat - institucije su preko kojih se ovaj aksiom konstitucionalizuje. Cilj je da se osigura demokratski legitimitet vršenja predstavničke funkcije. Izborni sistem treba toj funkciji da obezbedi političku jednakost građana u donošenju izborne odluke, predstavljenost raznih slojeva i dostupnost procesu kojim se suverenost transferiše na predstavnike, obezbeđuje njihova smenjivost i kontrola. Partijski sistem treba da omogući predstavljanje političkih interesa i njihovo kanalsanje u političke institucije. Slobodni mandat treba da okvir predstavništva učini dovoljno čvrstim da, tako reprezentovane, različite slojeve, interese i političke programe drži dalje od partikularnih težnji i obezbedi donošenje odluka koje će bar za većinu, ako ne i za sve, biti prihvatljive.

Predstavnička demokratija i slobodni mandat nisu umanjili značaj veze političke reprezentacije i teritorije. Ona se formalno sistemski ispoljava u dejstvu izborne jedinice i ima snažno povratno dejstvo na redistribuciju moći, devijacije u političkoj reprezentaciji i stranački sistem. Najbolji primeri za to su slučajevi populacionog paradoksa - kada stranka sa većom stopom rasta glasova izgubi jedno ili više mesta u korist stranke sa sporijim rastom glasova.¹⁰⁰ Zatim, postojanje zatvorenih lista u kojima stranački lideri diktiraju redosled kandidata, birači glasaju za listu u celini, a ne za kandidate. Time jača kohezija stranačkog delovanja i disciplinovanje predstavnika. Ali takva legislaturna pravila ostavljaju malo prostora pojedinačnom predstavniku da artikuliraju drugačije stavove od parlamentarnih grupa kojim pripadaju, da predstavi posebnosti interesa sredine iz koje dolazi. To vodi depersonalizaciji predstavnika i njihovom isključivom okretanju stavovima stranačkih centrala i lidera, čak i u izrazito decentralizovanim državama i stranačkim sistemima koji moraju u svom načinu organizovanja i delovanja pratiti teritorijalnu podelu države.¹⁰¹ Koliko veliki mora da bude prostor da bi zadovoljio minimalni prihvatljivi

98 1 Hart, J., *Proportional Representation: Critics of the British Electoral System 1820-1945*, Oxford University Press, 1994, ISBN - 13:9780198201366, p. 56 .

99 Guinier, L. (1993), *Symposium: Regulating the electoral process: Groups, representation and race-conscious districting. A case of the emperor's clothes*, *Texas Law Review*, 71, 1589-1642.

100 Vidi primer kompenzacionog modela Mađarske: Tasnadi, A. (2008), *The extent of the population paradox in the Hungaria electoral system*, *Public Choice*, 134: 293-305.

101 Najnovija istraživanja u Španiji pokazuju da ima vrlo malo dokaza da decentralizacija proširuje uticaj subnacionalnih predstavnika unutar stranačkog i parlamentarnog sistema. I pored rastućeg

nivo populacione veličine i da bi se obezbedila jednakost političkog predstavljanja? To je pitanje koje se iznova postavlja pred projektante izbornih sistema. Radi se o dinamičnim aspektima reprezentovanja koji periodično zahtevaju fina podešavanja kako ostali izborni instituti ne bi ostali mehanička forma lišena demokratske sadržine. Ironija je da rastuća pažnja prema problemu predstavljanja geografski izolovanih i relativno nenaseljenih zajednica dolazi u vreme tehnološkog napretka u komunikacijama koji bi trebao to da olakša. Međutim, čak i u demokratskim društvima koja su daleko odmakla u rešavanju ovih problema rasprava između predstavljenosti populacije i teritorije ne prestaje. Kanada, koja ima nezavisna tela koja regulišu veličinu izbornog distrikta, i gde su dopuštena odstupanja od 25% od proseka, razmišlja da li bi ovu materiju, osim posebnih izbornih organa, trebalo da rešavaju i sudovi. To svedoči o važnosti i delikatnosti problema, ali i o nepoverenju u objektivnost parlamentaraca ili nezavisnih institucija kada raspravljaju i odlučuju o ovim aspektima reprezentacije i izbornog sistema.¹⁰²

II

Politički sistem Srbije obezbedio je na normativnom planu uslove za ostvarivanje reprezentativne funkcije.¹⁰³ Najvažnije u svetlim ustavnim načelima je njihova primena. Ona se može najbolje sagledati kroz pomenute institucije izbornog i partijskog sistema i slobodni mandat, a koje su u Srbiji imale dinamičnu genezu. Za potrebe analize skoncentrisaćemo se samo na izbore i mandat. Na prvim izborima (1990) primenjen je većinski dvokružni izborni sistem. On je zamenjen proporcionalnim izbornim modelom sa devet izbornih jedinica i 5%-nim izbornim pragom koji je primenjen u dva izborna ciklusa (1992. i 1993). Taj model je na četvrtim parlamentarnim izborima (1997) modifikovan povećavanjem broja izbornih jedinica na 29. Od poslednje reforme izbornog prava u četiri poslednja izborna ciklusa (2000; 2003; 2007; 2008) praktikuje se model sa jednom izbornom jedinicom.

Ostavićemo po strani stranačke podele, sporenja i duboke rascepe na političkoj sceni o tipu izbornog modela i njihovim očekivanim, pripisivanim i realnim učincima. Iako „...uopšte izborni sistemi uvek ostavljaju nekakve posledice na nešto...“, čime se

⇒ uticaja regionalnih pitanja, iskustva šefova regionalnih stranačkih kancelarija da nametnu svoje kandidate i sve većeg broja poslanika sa iskustvom u radu regionalnih struktura - teritorijalna reprezentacija ima deformacije čak i u visoko decentralizovanoj državi poput Španije. Vidi šire: Montero, A. P. (2007) *The Limits of Decentralisation: Legislative Careers and Territorial Representation in Spain*, *West European Politics* Vol. 30. No.3, 573-594.

102 Courtney, J. C. (1988), *Parliament and Representation: The Unfinished Agenda for Electoral Redistributions*, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 21. p. 675/690.

103 „Suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika“ (čl.1 stav 1); „Izborno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično“ (čl.52 stav 2); „Građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe“ (čl.53); „Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom. U Narodnoj skupštini obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost polova i predstavnika nacionalnih manjina u skladu sa zakonom“ (čl.100), *Ustav Republike Srbije*, Sl. glasnik RS 98/06.

spektar njihovog uticaja kreće preko elektivnog i parlamentarnog stranačkog sistema, parlamentarizma, re/distribucije moći, itd, u ovom radu „nešto“ će biti analiza kako su u skupštinskim sazivima predstavljeni građani.¹⁰⁴ Kako je Narodna skupština po Ustavu „... najviše predstavničko telo...“ i kako građani preko narodnih poslanika ostvaruju svoju suverenost (važno je analizirati njenu teritorijalnu reprezentativnost); odakle dolaze narodni poslanici, iz kojih opština i okruga; ima li disproporcije u broju birača i predstavnika; potpredstavljenosti ili natpredstavljenosti.

Prema Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine, narodni poslanik je predstavljao građane izborne jedinice u kojoj je izabran i implicitno je raspolagao slobodnim mandatom. Ustav Republike Srbije iz 2006. godine ne sadrži takvu odredbu i dovodi u pitanje slobodni mandat narodnih poslanika svodeći ga na vezani partijski mandat.¹⁰⁵ Ako prihvatimo da je neosporno da narodni poslanici predstavljaju građane čak i kad to u Ustavu izričito ne piše, onda je interesantno posmatrati kako se to postizalo raznim izbornim sistemima. Načelno, u jednoj izbornoj jedinici svi poslanici predstavljaju sve građane, bez obzira iz koje sredine dolaze. Sledeći tu premisu mogli bi da tvrdimo da, teorijski, svi narodni poslanici mogu biti iz jedne opštine ili okruga, ali da to nema uticaja na njih jer su oni predstavnici svih građana. Praksa je ovu teorijsku premisu predstavničke demokratije i standardnu normu pretvorila u ustavno-pravni fosil koji se prepisuje po inerciji i služi kao ukras. Stvarno, poslanik je pod snažnim uticajem okruženja u kojem živi i radi i stranke koja ga je kandidovala, a u našem slučaju dodeljuje i mandat. Bliži su mu interesi birača u toj sredini, ima više razumevanja za probleme sa kojima se svakodnevno sreće i oni presudno determinišu njegovu vršenje poslaničke funkcije. I suprotno, svi koji nemaju „svoje poslanike“ ostaće uskraćeni da budu predstavljeni na odgovarajući način. „Ako se vašem glasu ne daje ista važnost kao drugim glasovima u vladanju državom, prilično je verovatno da vašim interesima neće biti poklonjena jednaka pažnja kao interesima onih čiji se glas može čuti. Ako se vaš glas ne čuje, ko će govoriti za vas? Ako vi ne možete braniti svoje intrese, ko će ih braniti? I ne samo vaše interese kao pojedinca. Ako ste član neke skupine koja je u celini isključena iz participacije, na koji će se način zaštititi temeljni interes čitave skupine?“¹⁰⁶

Ima dosta istorijskih primera koji potvrđuju da uslovi za izbornu participaciju ne dovode automatski do jednake predstavljenosti. U tekstu koji sledi mi ćemo analizirati takvu situaciju u Srbiji na legislaturama Narodne skupštine od 1990. do 2008. godine.¹⁰⁷

104 Sartori, Đ. (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, "Filip Višnjić", Beograd, str. 71

105 Ustavna odredba „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika“ Ustava Republike Srbije čl. 102 stav 2, izazvala je brojne kritike. Videti šire: „Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije - slučaj slobodni mandat“, *Godišnjak 2007*, Fakultet političkih nauka, Beograd 2007/1; Pejić, I. (2007), *Parlamentarni mandat u Ustavu Srbije, Izbor iz sudske prakse*, 2007/3.

106 Dahl, A. R. (1998), *On Democracy*, Yale University Press, p. 80.

107 Napomena: Svi podaci u tabelama koje slede dobijeni su na osnovu podataka o poslanicima kojima je verifikovan mandat na prvom zasedanju Narodne skupštine. Tokom legislature u svim sazivima bilo je mnogo promena poslanika i oni su svakako menjali konačnu sliku o teritorijalnoj zastupljenosti, ali ne u meri koja bi dovela u pitanje tendencije na koje ukazujemo.

III

U prvom sazivu Narodne skupštine čak 58 (33,5%) opština nije imalo narodne poslanike koji su dolazili iz njihovih sredina! Skoro polovina od tog broja bile su opštine sa centralnog dela Srbije, 14 sa teritorije Kosova i Metohije i 16 opština iz Vojvodine, a jedna - Gnjilane - bila je i administrativni centar Kosovskog okruga. Kako je na snazi bio većinski izborni sistem u kojem je teritorija Srbije bila izdvojena na 250 jedinica u kojima se biralo isto toliko narodnih poslanika, a teritorijalna organizacija bazirana na 173 opština, začuđujuće je da trećina opština nije imala predstavnika u zakonodavnom telu.¹⁰⁸ Tu činjenicu objašnjava pre svega karakter jednomandatne izborne jedinice i uslovi kandidovanja.

Tabela 1. Broj opština po godini izbora iz kojih nije bilo narodnih poslanika¹⁰⁹

Godina izbora	1990	1992	1993	1997	2000	2003	2007	2008
Opštine bez poslanika – ukupno	59	90	77	75	111	94	99	98
Vojvodina	16	23	22	18	25	21	21	21
Kosovo i Metohija	14	16	16	9	24	28	24	24
Centralna Srbija	29	51	39	48	62	55	54	54
Birača - ukupno	*	1.574.766	1.417.139	1.241.228	1.773.596	1.444.068	1.350.250	1.659.024
Vojvodina	*	401.785	412.152	285.341	480.605	322.883	336.712	366.743
Kosovo i Metohija	*	268.419	319.567	195.017	54.256	55.506	40.527	69.247
Centralna Srbija	*	904.562	685.420	760.870	1.238.735	1.065.679	973.011	1.223.034
Glasalo - ukupno	*	1.029.337	773.673	735.863	1.004.726	820.714	830.218	1.028.580
Vojvodina	*	316.051	288.195	180.665	276.012	188.359	208.223	229.291
Kosovo i Metohija	*	50.556	32.618	31.561	13.964	32.043	24.191	36.963
Centralna Srbija	*	662.730	452.860	523.637	714.747	600.312	597.804	762.326

Napomene: Podaci o broju birača navedeni su prema izveštajima Republičkog zavoda za statistiku i odnose se samo na opštine koje nisu imale narodne poslanike

Prema broju upisanih (7.044.797), jedan poslanik je dolazio na 28.180 birača. Zbog komunikacija i rasporeda urbanih i ruralnih naselja nije uvek bilo moguće formirati izborne jedinice koje bi po broju birača odgovarale ovom idealnom broju. Samo se 107 (42%) izbornih jedinica uklopilo u idealni broj i to uz tolerantno odstupanje $\pm 10\%$

108 Grad Beograd tretiran je kao celina i u broju opština nije posebno uračunato 16 gradskih opština.

109 Za 1990. godinu nije bilo moguće izračunati broj upisanih birača i broj glasaliha, jer su podaci iskazivani zbirno, a izborne jedinice su često obuhvatale dve ili tri opštine.

od idealnog broja, što je ostavljalo prostor za džerimandering.¹¹⁰ Ali, s obzirom na to da se radilo o prvim višestranačkim izborima, on nije bio zasnovan na realnim pokazateljima, nego procenama i očekivanjima - više slučajan nego nameran. Veliki broj opština (136) grupisane su po dve, a na Kosmetu po tri i četiri u 63 jednomandatne jedinice. Po automatizmu to je značilo da jedna ili dve neće imati poslanika čije je prebivalište na njenoj teritoriji. Osim toga, Zakon o izboru narodnih poslanika propisivao je da kandidat za narodnog poslanika mora imati prebivalište na teritoriji Republike, a ne na teritoriji izborne jedinice. To je ostavljalo mogućnost da stranke nominuju kandidate po „zavičajnom“ principu (tamo gde su rođeni, radili određeno vreme, i sl), a ne gde stvarno žive, odnosno imaju prebivalište. Partijski stratezi su procenjivali da će birači u malim sredinama više glasati za afirmisane zemljake, posebno ako su već na nekoj funkciji; ako su „zaslužni“ za kraj, jer će u njima videti veću šansu da se približe centralnoj vlasti i mogućnost da utiču na distribuciju budžetskih sredstava. Zato ni jednomandatna izborna jedinica i većinski izborni sistem nisu omogućili da bar jedan poslanik dođe iz svake opštine, iako je Narodna skupština imala 250 mesta.

Tabela 2. Broj poslanika po opštinama, okruzima i godinama izbora

BR. OKRUG	OPŠTINA	1990	1992	1993	1997	2000	2003	2007	2008	Ukupno
1 ZAPADNO-BAČKI	Sombor	3	2	1	3	2	3	1	3	18
	Apatin	1	2	0	0	0	2	1	1	7
	Odžaci	1	0	1	1	1	1	0	1	6
	Kula	1	1	3	1	0	0	1	1	8
2 SEVERNO-BAČKI	Subotica	4	5	5	6	4	4	6	6	40
	Bačka Topola	2	1	0	1	0	0	1	2	7
	Mali Idoš	0	0	0	0	2	0	0	0	2
3 SEVERNO-BANATSKI	Kikinda	2	2	3	1	5	4	1	1	19
	Ada	0	0	0	0	0	0	1	1	2
	Kanjiža	0	0	0	1	1	0	0	1	3
	Novi Kneževac	1	0	1	1	0	0	0	0	3
	Senta	0	1	0	0	1	1	0	0	3
	Čoka	0	0	0	1	0	0	0	0	1
4 JUŽNO-BAČKI	Novi Sad	10	10	8	9	17	9	15	15	93
	Bač	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Bačka Palanka	3	3	4	4	0	2	1	1	18
	Bački Petrovac	1	0	0	1	0	0	1	1	4
	Beočin	1	0	0	0	1	0	0	0	2
	Bečej	1	1	3	1	1	2	3	1	13
	Vrbas	0	1	2	2	1	1	2	1	10
	Žabalj	1	0	0	0	0	1	0	0	2

110 Jovanović, M. (1997), *Izbori i izborni sistemi - Izbori u Srbiji 1990-1996*, Sl. glasnik i Institut za političke studije, Beograd, str. 134.

BR. OKRUG	OPŠTINA	1990	1992	1993	1997	2000	2003	2007	2008	Ukupno
	Srbobran	0	1	0	0	0	1	0	0	2
	Sremski Karlovci	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Temerin	1	2	1	1	0	1	0	0	6
	Titel	0	0	1	0	1	1	2	0	5
5 SREDNJE-BANATSKI	Zrenjanin	2	3	4	4	10	5	5	6	39
	Žitište	1	0	0	0	0	0	0	2	3
	Nova Crnja	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Novi Bečej	1	0	0	0	0	0	0	1	2
	Sečanj	1	1	1	0	0	0	0	0	3
6 SREMSKI	Sremska Mitrovica	2	1	0	2	2	2	2	2	13
	Šid	1	2	2	2	0	0	0	1	8
	Irig	0	0	0	1	1	1	1	1	5
	Ruma	0	0	2	1	0	1	1	2	7
	Pećinci	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indija	1	1	1	1	1	1	1	0	7
	Stara Pazova	2	0	2	1	1	1	2	0	9
7 JUŽNO-BANATSKI	Pančevo	4	4	2	4	5	5	4	2	30
	Alibunar	1	0	0	0	0	0	1	2	4
	Bela Crkva	1	1	0	1	0	2	2	0	7
	Vršac	2	3	4	1	1	1	1	2	15
	Kovačica	1	0	1	0	0	1	1	0	4
	Kovin	1	2	1	1	1	0	0	0	6
	Opovo	0	0	1	1	0	0	0	0	2
	Plandište	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8 MAČVANSKI	Šabac	3	4	3	5	4	2	4	4	29
	Bogatić	1	2	1	0	0	1	0	1	6
	Vladimirci	1	0	0	0	0	0	1	0	2
	Koceljeva	0	0	1	0	0	1	0	0	2
	Krupanj	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	Loznica	2	3	2	2	3	2	2	3	19
	Ljubovija	1	2	0	0	0	1	2	1	7
	Mali Zvornik	0	0	1	0	1	1	0	0	3
9 BEOGRAD	Grad Beograd	50	69	58	55	80	75	81	83	551
10 KOLUBARSKI	Valjevo	3	4	4	6	3	3	3	4	30
	Lajkovac	1	0	0	0	0	0	0	1	2
	Ljig	1	1	0	0	0	0	0	0	2
	Mionica	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Osečina	1	0	0	0	0	0	0	0	1
	Ub	1	0	1	0	0	1	1	0	4
11 PODUNAVSKI	Smederevo	3	2	3	1	2	4	4	4	23
	Velika Plana	1	0	1	1	1	1	1	1	7
	Smeder. Palanka	2	1	2	3	0	0	1	0	9
12 ŠUMADIJSKI	Kragujevac	5	7	8	7	9	8	8	9	61

BR. OKRUG	OPŠTINA	1990	1992	1993	1997	2000	2003	2007	2008	Ukupno
	Arandelovac	1	2	0	1	1	1	1	0	7
	Batočina	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Knić	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	Lapovo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Rača	0	0	1	0	0	1	0	0	2
	Topola	1	0	1	0	0	0	0	1	3
13 BRANIČEVSKI	Požarevac	3	2	3	3	3	4	4	2	24
	Veliko Gradište	1	0	1	0	0	0	0	0	2
	Golubac	0	2	0	0	0	0	0	0	2
	Žabari	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	Žagubica	0	0	0	0	0	0	1	1	2
	Kučevo	1	0	1	1	0	1	1	1	6
	Malo Crniće	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Petrovac	1	1	1	1	0	0	1	1	6
14 BORSKI	Bor	2	2	2	1	0	2	0	1	10
	Kladovo	1	1	2	0	2	0	2	1	9
	Majdanpek	1	0	0	1	0	0	0	1	3
	Negotin	2	2	2	2	1	1	1	0	11
15 POMORAVSKI	Jagodina	2	3	1	3	4	3	2	4	22
	Despotovac	1	1	1	0	0	0	1	1	5
	Paraćin	2	2	1	1	0	1	2	1	10
	Rekovac	1	0	0	0	0	1	0	0	2
	Svilajnac	1	1	1	1	1	0	0	0	5
	Ćuprija	1	3	2	1	0	0	0	0	7
16 MORAVIČKI	Čačak	4	4	2	4	5	6	4	5	34
	Gornji Milanovac	1	0	2	2	1	2	0	0	8
	Ivanjica	1	2	0	1	0	0	2	0	6
	Lučani	1	0	2	0	2	2	1	0	8
17 ZLATIBORSKI	Užice	2	2	3	4	6	6	4	3	30
	Arilje	0	0	0	0	1	0	0	1	2
	Bajina Bašta	1	1	1	1	2	2	1	0	9
	Kosjerić	0	0	2	1	0	0	1	1	5
	Nova Varoš	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	Požega	1	0	0	1	1	1	0	0	4
	Priboj	1	1	1	2	1	2	0	2	10
	Prijepolje	1	0	0	0	3	0	1	0	5
	Sjenica	1	0	0	1	1	0	0	0	3
	Čajetina	1	0	0	0	0	1	1	1	4
18 RAŠKI	Kraljevo	3	4	3	5	5	5	6	5	36
	Vrnjačka Banja	1	0	1	1	2	1	0	1	7
	Novi Pazar	2	0	0	1	0	2	2	3	10
	Raška	0	1	1	0	0	0	1	0	3
	Tutin	0	0	0	1	1	1	2	2	7

BR. OKRUG	OPŠTINA	1990	1992	1993	1997	2000	2003	2007	2008	Ukupno
27 PČINJSKI	Vranje	3	2	2	4	3	3	3	3	23
	Bosilegrad	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	Bujanovac	1	2	3	2	0	0	0	0	8
	Vladičin Han	1	1	1	0	1	0	0	0	4
	Preševo	1	0	1	0	0	0	1	1	4
	Surdulica	1	2	1	1	0	1	0	2	8
	Trgovište	0	0	0	0	0	1	0	0	1
28 KOSOVSKO-POMORAVSKI	Gnjilane	0	1	0	2	1	1	0	0	5
	Vitina	1	0	1	0	0	0	0	0	2
	Kos. Kamenica	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	Novo Brdo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29 KOSOVSKI	Priština	12	10	8	7	3	2	1	0	43
	Glogovac	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Kačanik	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Kosovo Polje	0	2	2	0	0	0	0	0	4
	Lipljan	1	0	1	0	0	0	0	0	2
	Obilić	0	1	0	1	0	0	0	0	2
	Podujevo	1	0	0	2	0	0	0	0	3
	Uroševac	2	0	1	1	0	0	0	0	4
	Štimlje	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Štrpce	0	1	1	1	0	0	1	0	4
30 PRIZRENSKI	Prizren	3	2	3	2	0	0	0	0	10
	Gora	1	1	1	1	0	0	0	0	4
	Orahovac	1	0	1	1	0	0	0	0	3
	Suva Reka	1	1	0	1	0	0	0	0	3
SVI OKRUZI		250	250	250	250	250	250	250	250	2000

Dve godine kasnije, uvođenjem proporcionalnog izbornog modela sa devet izbornih jedinica, teritorijalna reprezentacija se drastično pogoršala. Broj opština koje na početku saziva druge legislature Narodne skupštine nisu imale narodnog poslanika koji je imao prebivalište na teritoriji opštine porastao je na 90. Dok u prošlom sazivu trećina opština nije imala predstavnike u zakonodavnom telu, sada je više od polovina opština (51,7%), a bilo ih je 174, u takvoj poziciji. U Vojvodini je bilo takvih 23 (više od polovine opština u toj autonomnoj pokrajini), a na Kosovu i Metohiji 16 opština. Manji broj izbornih jedinica omogućavao je strankama da lakše distribuiraju svoje kandidate i pokriju što veći broj, ako ne i sve, opština u izornoj jedinici, jer je ostala na snazi zakonska odredba da kandidat mora biti sa prebivalištem na teritoriji Republike, a ne izborne jedinice u kojoj se kandiduje. Istovremeno se uočava rast broja poslanika koji dolaze iz opština i gradova koji su centri okruga i postepeno se uobličava tendencija specifične metropolizacije teritorijalne reprezentacije. Direktna politička posledica je ta što je na teritorijama tih opština živelo skoro četvrtina (23,3%) upisanih birača, čak 65,3% njih je glasalo (4% manje od republičkog proseka), ali nije bio adekvatno predstavljen.

Isti izborni model na izborima samo godinu dana kasnije, 1993. godine, privremeno je prekinuo uočenu tendenciju. U trećem sazivu Narodne skupštine posle konstitutivne sednice nije bilo narodnih poslanika iz 77 (44,3%) opština, a broj opština u Srbiji ostao je nepromenjen. Neznatno se izmenio i broj opština u ovoj skupini iz Vojvodine (bilo ih je 22) u odnosu na prethodno stanje. Na Kosovu i Metohiji njihov broj je ostao nepromenjen u odnosu na prethodni ciklus. Među njima su i dva okružna centra, Sremska Mitrovica u AP Vojvodini i Gnjilane na AP Kosovu i Metohiji. U tim opštinama u biračkim spiskovima bilo je upisano petina biračkog tela (20,2%). Od tog broja je 54,6% izašlo na birališta, što je za oko 7% manje u odnosu na izlaznost na nivou Republike. Broj je manji u odnosu na prethodni ciklus, ali to ne dovodi u pitanje uočenu tendenciju.

Četvrti po redu izborni ciklus, 1997. godine, odvijao se kao i prethodna dva - po proporcionalnom izbornom modelu, ali sa radikalno povećanim brojem izbornih jedinica. Od devet velikih, napravljeno je 29 izbornih jedinica koje se po teorijskim kriterijumima svrstavaju u distrikte male i srednje veličine. Ovaj izborni inženjering nije imao nameru da poboljša reprezentaciju opština, nego da poveća distorziju prilikom pretvaranja glasova u mandate, što jeste tendencijska konsekvencija ovog izbornog modela koji povećava disproporcionalnost. Ali i pored toga, veći broj izbornih jedinica očekivano bi trebao voditi boljoj teritorijalnoj reprezentaciji. To se nije dogodilo. Naprotiv, broj opština koji je i u četvrtoj legislaturi ostao bez narodnih poslanika smanjen je samo za dve u odnosu na prethodni period, tako da tada 75 (42,5%) opština nije bilo adekvatno predstavljeno. U ovom sazivu smanjen je broj opština sa teritorije Vojvodine (bilo ih je 18) i Kosova i Metohije (bilo ih je u ovoj grupi 9) u odnosu na stanje iz prethodnog skupštinskog saziva. Smanjen je i broj birača koji su ostali nepredstavljani u Narodnoj skupštini; njihov udeo u ukupnom biračkom telu iznosio je 17,2%, a čak 59,3 iz ovog kontigenta je glasalo, što je za dva procenta više nego na nivou Srbije.

Pretvaranjem teritorije Srbije u jednu izbornu jedinicu povučen je novi okidač u nejednakom predstavljanju birača. Iako jedna izborna jedinica obezbeđuje maksimalnu proporcionalnost prilikom pretvaranja glasova u mandate, ovaj model nije bez mana. Njih proizvode drugi elementi izbornog sistema - u našem slučaju zatvorena blokirana lista i potpuna sloboda predlagača izborne liste da bez ikakvih zakonskih uzusa raspodeljuje mandate kandidatima. Peti saziv Narodne skupštine vrhunac je distorzije u teritorijalnoj reprezentaciji. Čak 111 (65,7%) opština nije imalo narodnog poslanika u skupštinskim klupama.¹¹¹ Frapantnost ovog podatka donekle ublažava činjenica da su u njemu i 24 opštine

111 Apatin, Kula, Bačka Topola, Ada, Čoka, Novi Kneževac, Bač, Sremski Karlovci, Žabalj, Srbobran, Bački Petrovac, Temerin, Bačka Palanka, Nova Crnja, Novi Bečej, Žitište, Sečanj, Pećinci, Ruma, Šid, Plandište, Alibunar, Kovačica, Bela Crkva, Opovo, Vladimirci, Ljubovija, Krupanj, Koceljeva, Bogatić, Mionica, Osečina, Lajkovac, Ljig, Ub, Smederevska Palanka, Batočina, Lapovo, Knić, Rača, Topola, Žagubica, Malo Crniće, Golubac, Veliko Gradište, Žabari, Kučevo, Petrovac, Majdanpek, Bor, Rekovac, Despotovac, Paraćin, Čuprija, Ivanjica, Nova Varoš, Čajetina, Kosjerić, Raška, Novi Pazar, Čičevac, Varvarin, Brus, Aleksandrovac, Trstenik, Boljevac, Knjaževac, Babušnica, Dimitrovgrad, Bela Palanka, Ražanj, Gadžin Han, Doljevac, Svrlijig, Aleksinac, Dečani, Đakovica, Istok, Klina, Peć, Srbica, Zvečan, Vučitrn, Žitorađa, Blace, Crna Trava, Medveđa, Lebane, Bojnik, Vlasotinac, Bosilegrad, Trgovište, Preševo, Surdulica, Bujanovac, Novo Brdo, Kosovska Kamenica, Vitina, Glogovac, Kačanik, Štimlje, Lipljan, Kosovo Polje, Obilić, Uroševac, Štrpce, Podujevo, Suva Reka, Orahovac, Gora, Prizren.

sa teritorije Kosova i Metohije iz kojih je posle NATO agresije 1999. godine proterano i izbeglo srpsko i nealbansko stanovništvo. I broj okružnih centara koji su ostali bez narodnog poslanika je porastao na tri - Bor, Peć i Prizren. U ovom sazivu apsolutno posmatrano najviše građana ostalo je nepredstavljeno (nije imalo narodne poslanike) - čak 27,3% upisanih birača. Taj broj je relativno porastao i zbog brisanja Albanaca iz biračkih spiskova na teritoriji AP Kosovo i Metohija. Na birališta u ovim opštinama izašlo je 56,7% građana sa pravom glasa, što je jedan procenat manje od republičkog proseka.

Tri godine kasnije, pod istim izbornim uslovima, izabran je šesti saziv Narodne skupštine. Ni u njemu nije bilo poslanika iz 94 (49,7%) opštine, među kojima su i dva okružna centra - Peć i Prizren. Struktura je donekle izmenjena - značajno je smanjen broj opština sa teritorije Vojvodine - na 21, i neznatno sa teritorije Kosova i Metohije - na 28. To je bilo dovoljno da se relativno smanji broj opština koje nisu bile reprezentovane u Narodnoj skupštini narodnim poslanicima koji su živeli na njihovoj teritoriji. Smanjen je broj birača u opštinama iz kojih u Narodnoj skupštini nije bilo poslanika, ali je i dalje više od petine, 22,2% biračkog tela, bilo nepredstavljeno, a više od polovine (56,8%) je participiralo u izbornom procesu, što je neznatno manja izlaznost u odnosu na nivo Republike (58,8%).

Sedmi legislaturni period potvrdio je tendenciju. Broj opština iz kojih nije bilo narodnih poslanika porastao je na 99 (58,6%), znatno više od polovine ukupnog broja opština u Srbiji. Broj opština sa teritorije Vojvodine (21) nepromenjen je u odnosu na prethodni saziv, a sa Kosova i Metohije je neznatno smanjen (24). Specifičnost ovog saziva je u tome da u klupama Narodne skupštine nije bilo poslanika sa teritorije čak šest okružnih centara - Bor, Pirot, Peć, Prokuplje, Gnjilane i Prizren. Treći izborni ciklus sa jednom izbornom jedinicom uobličio je tendenciju i ustalio broj opština sa čije teritorije ne dolazi ni jedan narodni poslanik. Iako je broj upisanih birača u tim opštinama bio manji za oko 100.000 u odnosu na prošli izborni ciklus, on je i dalje predstavljao petinu biračkog tela u Srbiji. Osim toga, relativno je porasla i participacija u nereprezentovanim opštinama (na 60,8%), što je neznatno bolji odziv nego na nivou Srbije.

Aktuelni saziv Narodne skupštine, konstituisan 2008. Godine, potvrdio je da se uočena pojava ustalila - broj opština bez poslanika smanjen je za jednu i iznosi 98 (57,9%). Nije bilo promena u broju opština sa teritorija pokrajina u odnosu na prethodnu legislaturu. Spisak okružnih centara koji su bez narodnog poslanika smanjen je na četiri. Mora se imati u vidu da je jedan od njih sedište Pirotskog okruga, a tri su na teritoriji Kosova i Metohije, kao i u prethodnim legislaturnim periodima. Broj upisanih birača u opštinama koje su ostale bez poslanika porastao je i ponovo se približio četvrtini (24,6%) ukupnog broja upisanih birača u Srbiji. Prosečna izlaznost u tim opštinama je 62% (neznatno veća u odnosu na izlaznost birača u Republici - 61,4%).

Nasuprot potpredstavljenosti građana koji žive u više od polovine opština stoji nadpredstavljenost gradova Beograd i Novi Sad.

Nadpredstavljenost Grada Beograda prisutna je u svim legislaturama. Iako je na prvim i jedinim izborima održanim po većinskom izbornom sistemu u Beogradu bilo 43 izborne jedinice, na konstituisanju Narodne skupštine bilo je 50 narodnih poslanika koji su izjavili da su iz neke od opština ovog grada. Očigledno je da su se razni stranački aktivisti kandidovali po zavičajnom principu iako su imali prebivalište u Beogradu. Taj broj je

porastao na 69 na prvim proporcionalnim izborima u modelu sa devet izbornih jedinica, iako se u izbornoj jedinici 1 (Beograd) raspodeljivalo 46 mandata. Broj poslanika je 1993. godine po istovetnom modelu opao na 58 i nastavio da se snižava u proporcionalnom modelu sa 29 izbornih jedinica (1997. Godine), kada je, odmah po konstituisanju, u Narodnoj skupštini bilo 55 narodnih poslanika iz neke od gradskih opština Beograda. Primenom proporcionalnog izbornog modela sa jednom izbornom jedinicom, počev od 2000. godine do poslednjeg saziva koji je u toku, iz glavnog grada dolazilo je više od 80 narodnih poslanika, što je gotovo jedna trećina saziva Narodne skupštine. Na poslednjim izborima birači u glavnom gradu činili su 22,5% ukupnog biračkog tela, a kontrolisali su 33,2% poslaničkih mesta u zakonodavnom organu.

Da imamo specifičnu metropolizaciju teritorijalne reprezentacije u Narodnoj skupštini potvrđuje i broj poslanika iz Novog Sada. Sa udelom 4,6% u ukupnom biračkom telu, odavde dolazi 6% narodnih poslanika U poslednjoj legislaturi na početku rada samo iz ova dva grada zajedno bilo je 98 (39,2%) narodnih poslanika, a njihov udeo u biračkom telu je 26,9%. Taj trend ima uporište i u okružnim centrima. Iz tih opština u poslaničkim sazivima dolazi najmanje polovina, a neretko i 3/4 narodnih predstavnika iz konkretnog okruga. Iz okružnih sedišta u poslednjem sazivu ima ukupno 98 (39,2%) poslanika, kao iz Beograda i Novog Sada zajedno, iako oni imaju više birača, odnosno imaju 36,2% biračkog tela u Srbiji. Oni su blago nadpredstavljani u odnosu na opštine, ali u odnosu na Beograd i Novi Sad značajno potpredstavljani.

Nasuprot ovoj nadpredstavljenosti stoji 17 opština koje ni u jednom sazivu Narodne skupštine nisu imale poslanika sa njihove teritorije. U centralnoj Srbiji bilo je 7, a na Kosovu i Metohiji i Vojvodini po 5 takvih opština.¹¹² Među njima su tri izrazito nerazvijene (Sremski Karlovci, Ražanj, Crna Trava), u kojima je nacionalni dohodak manji od 50% od republičkog nivoa. U nerazvijenim područjima živi oko 800.000 stanovnika, a u toj klasifikaciji su i opštine koje su u proteklih osam saziva najčešće ostajale bez adekvatne predstavljenosti. Odsustvo poslanika u Narodnoj skupštini iz njihove sredine bilo je pravilo, a tek u nekom od saziva, najčešće samo jednom (12 opština), imali su poslanike u nacionalnom parlamentu. Među nerazvijenim ima i opština koje su bile dobro zastupljene u proteklih osam saziva poput Priboja, Novog Pazara, Tutina, Prijepolja, Dimitrovgrada, Bele Crkve, Preševa, Bačke Palanke, Bujanovca, Brusa, Gadžinog Hana. Ali generalno posmatrano, većina opština koje su ostajale nepredstavljene u pojedinim sazivima sreće se sa raznim problemima od veće nepismenosti, stope smrtnosti, nezaposlenosti do niza parametara kojima se meri privredni razvoj i kvalitet života.¹¹³

112 Bač, Sremski Karlovci, Nova Crnja, Pećinci, Plandište, Mionica, Batočina, Lapovo, Čičevac, Niška Banja, Ražanj, Srbica, Crna Trava, Novo Brdo, Glogovac, Kačanik, Štimlje.

113 Majdanpek, Preševo, Bosilegrad, Medveđa, Tutin, Trgovište, Bor, Sjenica, Žagubica, Svrlijig, Lebane, Crna Trava, Vlasotince, Bela Palanka, Ražanj, Prijepolje, Novi Pazar, Krupanj, Doljevac, Priboj, Bojnik, Vladičin Han, Bujanovac, Varvarin, Kuršumlija, Mali Zvornik, Dimitrovgrad, Sremski Karlovci, Brus - to su opštine u kojima je dohodak manji više od 50% od republičkog proseka. Opštine Gadžin Han, Babušnica, Žabari, Rekovac, Malo Crniće, spadaju u demografski ugrožena područja. Nova Crnja, Sečan, Bela Crkva su pogranična područja sa demografskim i strukturnim problemima. Vidi šire: Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine, str. 90, www.gov.rs, pristupljeno 20. novembra 2008.

IV

Veliki broj opština koje ostaju bez narodnih poslanika tendencija je koja se razvila primenom proporcionalnog izbornog sistema i ustalila praktikovanjem jedne izborne jedinice. Ali uzroke tome treba tražiti i u izrazito neravnomernoj naseljenosti, depopulaciji, migracijama, strukturnim promenama u društvu i privredi, i drugim demografskim činionicima. Ova pojava ne može se apsolutno izbeći, ali je u našem sistemu poprimila razmere koje ozbiljno dovode u pitanje reprezentativnost i legitimnost Narodne skupštine.

Dimenzije potpredstavljenosti i nadpredstavljenosti indikator su složenih društvenih i političkih procesa koji svedoče o različitim oblicima raslojavanja: specifičnoj podeli na razvijeni sever i siromašni jug; dobro predstavljene gradove i potpredstavljene palanke; prezastupljene bogate, u našim razmerama, i siromašne po svim kriterijumima; metropolizaciju političke reprezentacije i potiskivanje provincije na političke margine u Narodnoj skupštini koja bi trebala da bude slika što vernija originalu - nacija u malom. Dalekosežno, to može podsticati slabljenje participacije ne samo izborne, nego opšte. Oni čiji se glas ne čuje u predstavničkom domu shvataće da neko drugi odlučuje o njihovim interesima, prioritetima, potrebama; oni neće biti samo provincija u geografskom, ekonomskom, privrednom smislu, oni će ostati trajni politički marginalci. Mogućnost da samo glasaju, a ne i da stvarno biraju i budu predstavljeni, nije podsticajna za političku participaciju.

Narodna skupština biće izborno proporcionalna - broj glasova stranačkih lista odgovaraće broju mesta. Proporcionalnost će čuvati jednakost stranaka, ali jednakosti birača neće biti u granicama u kojima bi se odstupanja mogla tolerisati. Takva Narodna skupština svoj legitimitet crpi na predstavljenim strankama, a ne predstavljenim građanima. Time se ugrožava neprikosnovena i Ustavom garantovana suverenost građana, a stranke postaju stvarno suverene, iako Ustav upravo to izričito zabranjuje.

Ako prihvatimo iluziju o slobodnom mandatu, onda je ova analiza puko statističko zavaravanje. Ako je tačno da svaki poslanik predstavlja sve građane Srbije, onda je potpuno nevažno što četvrtina birača iz dva grada bira 40% narodnih poslanika, i što isto toliko opština nema narodnog poslanika koji živi na njihovoj teritoriji. Ako je to stvarno tako, zašto onda toliko stranačko insistiranje na matematički preciznoj proporcionalnosti u glasovima i mandatima kada je u pitanju njihova predstavljenost u zakonodavnoj vlasti? Zašto nema insistiranja na istoj proporcionalnosti u predstavljanju građana? Jednakost birača zamenjena je jednakošću stranaka. Prva je deformisana da bi se druga ostvarila preko depersonalizovanog izbornog predstavništva i suspenzijom slobodnog mandata. Slobodni mandat je u predstavničkoj demokratiji dejstvom stranačke discipline pretvoren u vezani stranački mandat, a taj opšteistorijski trend naši ustavopisci su osnažili ustavnim normom. Narodni poslanik prvo predstavlja stranku, a građane onako kako to vide stranke. On zbog toga nema problema sa grižom savesti - on i ne zna ko je za njega glasao; nema užu izbornu jedinicu ni komunikaciju sa biračima, jer ne zna s kim bi komunicirao. On zna ko ga je birao - stranka koja raspolaže dodeljivanjem mandata i zato prihvata blanko ostavke i podređivanje narodne suverenosti stranačkoj.

Političke elite ostale su indiferentne prema ovim tendencijama koje su same produkovale. Rešenja za ove probleme treba tražiti u reformi izbornog sistema, a stranke od kojih to zavisi nisu rade izbornim reformama kojima ne znaju ishode po njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini. Izrazitu disproportionalnost treba otklanjati i ublažavati kombinovanjem neposrednog glasanja i proporcionalne raspodele mandata, a to se lakše može postići manjim izbornim jedinicama i njihovom podelom na manje jedinice za glasanje koje bi baš mogle biti opštine. Time bi mi kao građani neposredno glasali i birali kandidate po imenu i stranačkoj pripadnosti. Glasovi koje osvoje kandidati pojedinih stranaka sabirali bi se na nivou izborne jedinice, i, kao i do sada, proporcionalnom formulom određivalo bi se koliko bi kojoj stranci pripalo mesta u Narodnoj skupštini. Ali dobijene mandate stranke ne bi mogle deliti po svojoj volji. Oni bi pripali kandidatima koji su osvojili najviše glasova. Tako bi se vratila neposrednost izbora u naše izborni pravo i ukinula depersonalizovanost kandidata, sačuvala bi se proporcionalnost, bolje predstavili građani, stvorili uslovi za čvršću komunikaciju birača i narodnih poslanika i razrešile dileme mandata.

LITERATURA

- Hart, J. (1994), *Proportional Representation: Critics of the British Electoral System 1820-1945*, Oxford University Press.
- Guinier, L. (1993), *Symposium: Regulating the electoral process: Groups, representation and race-conscious districting. A case of the emperor's clothes Texas*, Law Review, 71.
- Montero, A. P. (2007), *The Limits of Decentralisation: Legislative Careers and Territorial Representation in Spain*, West European Politics Vol. 30. No.3.
- Tasnadi, A. (2008), *The extent of the population paradox in the Hungaria electoral system*, Public Choice, No.2.
- Ustav Republike Srbije*, Sl. glasnik RS 98/06
- Sartori, Đ. (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, "Filip Višnjić", Beograd.
- Dahl, A. R. (1998), *On Democracy*, Yale University Press.
- Jovanović, M. (1997), *Izbori i izborni sistemi - Izbori u Srbiji 1990-1996*, Sl. glasnik i Institut za političke studije, Beograd.

Milan Jovanović

THE NATIONAL ASSEMBLY – DEFORMATIONS OF THE TERRITORIAL REPRESENTATION

Abstract

The tendency of increasing number of municipalities from which there are no deputies in the legislative body and specific metropolization of the political representation reflected in overrepresentation of large cities, especially Belgrade and Novi Sad, is present in all legislative periods from 1990 to 2008. That tendency was less developed by applying the majoritarian electoral model but it was hardened and strengthened by applying of the proportional electoral system, especially in the variant of one constituency. The implication is non-representation, averagely of a quarter of the electoral body and the same number of the local self-government units that have not a direct representative in the national legislative body. It is mostly about the municipalities, which are emphatically undeveloped according to various criterias. The proportional electoral system, one constituency, a closed list, are not the unique inducements of the described phenomenon. Migrations, depopulation, population growth rate, structural changes in a community and in economy, etc. Political elites remained indifferent towards the necessary reforms of the electoral system that could lessen the repercussions which derogate legitimacy of the representation. That is why the reform of the electoral system that would preserve proportionality and also induct the vote for the candidates who would be tied to narrower constituencies is proposed.

Key words: territorial representation, electoral system, constituency, mandate.