

*Маја Настић**Правни факултет, Универзитет у Нишу*

ТЕРИТОРИЈАЛНА ПРЕДСТАВЉЕНОСТ: НАЈСЛАБИЈА КАРИКА ИЗБОРНОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ*

Сажетак

У фокусу рада је територијална представљеност, која се посматра у смислу расподеле места у парламенту и удела популације која настањује одређени простор. Територијална представљеност посматра се из перспективе различитих изборних система, а посебно у случају када је читава држава једна изборна јединица. Доступни подаци јасно указују у којој мери је она маргинализована компонента изборног система Србије. Наше полазиште је да територијална представљеност утиче на контекст доношења одлука носиоца извршне и законодавне власти, односно да лоша територијална представљеност може произвести низ негативних последица. Стога, у раду се дају предлози измене изборних правила, како би се остварили услови за побољшање територијалне представљености у нашем систему.

Кључне речи: територијална представљеност, изборни систем, изборна формула, изборна јединица, Србија

1. ТЕРИТОРИЈАЛНА ПРЕДСТАВЉЕНОСТ: ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ

У основи система представничке репрезентације лежи претпоставка да је парламент институција која представља све чланове политичке заједнице, односно све грађане. То значи да пред-

* Рад је резултат истраживања на пројекту бр. 179046 Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

ставничко тело треба да представља умањену слику друштва, узимајући у обзир што је могуће више критеријума: политичке, социо-демографске, географске. Истинска репрезентација захтева да законодавни орган буде изабран тако да његов састав тачно одговара целој нацији; само тада можемо говорити о једном правом представничком телу.¹⁾ Или, да се послужимо речима Џона Адамса (*John Adams*) из периода америчке револуције „репрезентативно законодавно тело треба да представља прецизну слику и минијатурни приказ становништва у целини, онога шта они мисле, осећају и како се понашају.“²⁾ Представничко тело можемо посматрати у двоструком смислу. Прво, у смислу репрезентовања свих релевантних друштвених група, укључујући и жене и припаднике националних мањина. Друго, у смислу представништва које приближно рефлектује све интересе друштва и сва политичка мишљења. У којој мери ће парламент бити у стању да представља „микрокосмос“ друштва одређено је типом изборног система и природом посланичког мандата. Међутим, дискрепанца која настаје у условима лоше расподеле места у парламенту и удела популације која настањује одређени географски простор производи политичке последице које се не могу занемарити. Парламент може да представља „саветодавни орган нације“, у коме представници артикулишу различите концепције националних интереса или пак, може представљати „конгрес непријатељски настројених амбасадора“ у коме чланови заступају само ставове оних које представљају.³⁾ У првом случају, тежиште расправе у парламенту је на темама од националног значаја. У другом, представници су више заинтересовани да њихове изборне јединице добију поштен третман од стране власти, укључујући и привлачан удео у државној потрошњи. Који год модел репрезентације да се примењује, дескриптивне карактеристике су и даље важне и не могу се занемарити.

У фокусу овог рада је компонента дескриптивне демократије, која се односи на територијалну представљеност, а посматра се у смислу расподеле места у парламенту и удела популације која настањује одређени простор. Наше полазиште је да тери-

1) Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Los Angeles, 1967, стр. 60.

2) Исто.

3) Michel Latner, Anthony McGann, „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“, *Electoral Studies*, No. 24/2005, стр. 711.

торијална представљеност утиче на контекст доношења одлука носиоца извршне и законодавне власти и да утиче на процес законодавног заговарања. Лоша територијална представљеност може довести до низа негативних последица, без обзира каква је улога законодавца и да ли је оријентисан ка националној политици, или ка партикуларним интересима. Територијална представљеност као вид идентификације бирача одређеног подручја са „њиховим“ представницима, важна је и са аспекта суштинске функције парламентарног мандата. Наиме, географска подручја се, међу собом, могу значајно разликовати у погледу индустријских и комерцијалних обележја, броја становника и других популационих карактеристика, а која обележја представљају значајан фактор у доношењу одлука. Народни представници који живе на тим подручјима, деле исте вредности, ставове, навике, забринутост са онима који их бирају и који их представљају. Однос бирача и територије показује се као кључна димензија парламентарних мандата, која има утицаја на активности посланика.⁴⁾ Наиме, већа територијализација репрезентације може довести до реконфигурације интерних правила партије допуштајући већу различитост субнационалних интереса и искустава.⁵⁾

1.1. Територијална представљеност у различитим изборним системима

Територијалну представљеност посматраћемо из перспективе различитих изборних система, полазећи од њихових основних елемената: изборне формуле и просечне величине изборне јединице. Величина изборне јединице сматра се једном од најважнијих одредница представљености. Изборне јединице представљају оквири у којима се гласови транспонују у посланичка места. Начин на који су изборне јединице креиране има велики утицај на ефекте који ће поједини изборни системи произвести, а тиме утичу на целокупан политички систем. Изборне јединице одређују следећи елементи: број посланика који се бира у једној изборној јединици, величина бирачког тела и њено територијално простирање.⁶⁾ Начин на које су оне креиране снажно обликује изборни систем, и утиче на целокупан политички систем.

4) Nathalie Brack, Oliver Costa, „The challenges of territorial representation at the supranational level: The case of French MEPs“, *French Politics*, No. 1/2013, стр. 10.

5) Alfred Montero, „The Limits of Decentralisation: Legislative Careers and Territorial Representation in Spain“, *West European Politics*, No. 3/2007, стр. 573-594.

6) Маријана Пајванчић, *Изборно право*, Правни факултет, Нови Сад, 2008, стр. 230.

Изборне формуле односе се на расподелу мандата и класификују се у три велике категорије: већински, пропорционални и мешовити систем. Већински изборни систем је најстарији и најједноставнији систем, заснован на правилу да победу односи кандидат који освоји већину гласова. Овај систем подразумева постојање једномандатних изборних јединица чији је број, по правилу, једнак броју посланичких места које треба расподелити. Имајући у виду принцип једнаког бирачког права, једномандатне изборне јединице могу обухватити једнак или приближно једнак број грађана. Оне су углавном територијалног типа; обухватају мали део државне територије и укупног бирачког тела, те је у њима територијална представљеност одлична. Мрежа изборних јединица покрива подручје читаве државе обезбеђујући да свако географско подручје буде на адекватан начин представљено у парламенту. То се потврђује на примеру Велике Британије, где је читав држава подељена на 650 изборних јединица, у којима се бира по један члан Доњег Дома.⁷⁾ „Британски систем је створио везу између политичког представљања и географски базираних интереса“.⁸⁾ Једномандатне изборне јединице су избор и француског законодавца, а оне су креиране тако да обезбеђује одличну географску представљеност свих делова Француске, па и оних ван метрополе. То значи да сваки део државе има бар једног сигурног представника, а што се одражава и на поимање посланичке функције: чак и они посланици који нису наклонени „локалу“ морају зарад реизбора да обезбеде неке погодности својој изборној јединици. Али, посланици су у стању да помире локалну повезаност са општом сврхом њиховог мандата.⁹⁾ Може се рећи да већински изборни систем у комбинацији са једномандатним изборним јединицама охрабрује повезивање представника са одређеним географским подручјем и њиховим становницима, што може имати приоритет над партијским интересима.

Пропорционални изборни систем има за главни циљ прерачунавање гласова у мандате „у пропорцији“;¹⁰⁾ односно расподелу

7) Границе изборних јединица су формиране тако да не прелазе границе локалних самоуправа, сем уколико то није неопходно, односно уколико не постоји изражена диспропорција у величини изборне јединице и броја бирача у њима.

8) Милан Јовановић, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 2/2008, стр. 117-132.

9) Nathalie Brack, Oliver Costa, „The challenges of territorial representation at the supranational level: The case of French MEPs“, нав. дело, стр. 1-23.

10) Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг – структуре, подстицаји и исходи*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 24.

мандата сразмерно броју освојених гласова, тако да политичко представништво што је могуће егзактније одражава расподелу гласова на странке.¹¹⁾ Изборне јединице у овом систему су обавезно вишемандатне, а могу обухватити мањи или већи део државне територије. Према томе колико се посланика бира у њима, могу се поделити на мале (2-5), средње (6-10) и велике, у којима се бира преко 10 посланика.¹²⁾ Карактеристика вишемандатних изборних јединица је да се често поклапају са територијалном организацијом државе, односно поделом на судске или управне јединице. То може допринети одговарајућој регионалној представљености, али није искључено да одређена географска подручја унутар тих изборних округа буду адекватно представљена. Мале вишемандатне изборне јединице, у којима је висок изборни праг, по својим ефектима је ближи већинском него пропорционалном изборном систему. Што се бира већи број посланика, веће је подручје државе обухваћено изборном јединицом, а самим тим, мање су могућности да сваки географски округ буде адекватно представљен.

Пропорционални изборни систем који обезбеђује добру регионалну заступљеност је примењен у Аустрији, где је самим Уставом ограничено кројење изборних јединица. Изборни округ мора се састојати од нетакнутих територијалних области и мора бити унутар једне од девет аустријских земаља. Број изборних округа одговара броју аустријских земаља, при чему, сваки изборни округ је подељен на 2-8 регионална изборна округа.¹³⁾ У условима неуједначене конкуренције бирача, а у циљу обезбеђења адекватне територијалне представљености прибегава се формирању изборних јединица различите величине. Овакве изборне јединице су карактеристичне за изборни систем Шпаније, која се састоји од 17 аутономних региона који уживају широк степен „асиметричне“ децентрализације.

Величина изборне јединице директно утиче, са једне стране, на пропорционалност изборног система у смислу представљености политичких партија, а са друге стране, на територијалну представљеност. Бројни истраживачи, који су испитивали корелацију величине изборне јединице и пропорционалност потврдили

11) Dieter Nohlen, *Izbornopravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992, стр. 109.

12) Исто, стр. 58.

13) Wolfgang Muller, „Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects“, in: *The Politics of Electoral Systems* (eds. Michel Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 401.

су да мала изборна јединица значи већу диспропорцију гласова и мандата, односно смањује шансу малим партијама да освоје место у парламенту. „Што је већи број места у изборној јединици, то је егзактнија пропорционалност која може бити постигнута“.¹⁴⁾ Наиме, што су изборне јединице веће, то су веће могућности да политичке преференције бирача буде адекватно пренете у представничко тело. Уколико, пак, величину изборне јединице посматрамо у односу на територијалну представљеност, онда долазимо до супротног закључка. Што су мање изборне јединице, то иде на руку равномернијој територијалној представљености. То значи да је однос ове две компоненте обрнуто пропорционалан.

Мешовити изборни системи комбинују елементе већинских и пропорционалних избора како би се умањили недостаци само већинског или само пропорционалног система. Бирачи располажу са два гласа: једним гласају за кандидата, а другим за листу. Овај тип изборног система јача везу између бирача и посланика, а при том чува пропорцију.

1.2. Једна изборна јединица

Територијалну представљеност посебно ћемо посматрати у најекстремнијем случају када је читава држава једна изборна јединица (*single nationwide constituency*). Овим изборним системом се добија најсразмернија могућа представљеност свих политичких идеја и интереса у парламенту. Будући да је сврха избора одабир представника који ће доносити одлуке за читаву политичку заједницу, онда се изборни систем без изборних јединица чини „логичним избором“.¹⁵⁾ У оваквом изборном систему територијална представљеност је врло лоша: изражена је надпредстављеност главног града и најразвијенијих делова државе у односу на унутрашњост и сиромашније делове земље. Значај главног града наглашен је услед чињенице да овде заседа парламент, тако да постоји тенденција да кандидати, посебно партијски лидери, живе овде из практичних разлога. Ипак, тој повезаности са главним градом треба супротставити потребу да се буде политички привлачан на подручју читаве државе. Региони у којима је наглашен регионални идентитет вероватно ће бити боље представљени у односу на оне регионе који су мање препознатљиви. Ако је реги-

14) William James, Millar Mackenzie, *Free elections-an elementary textbook*, Allen & Unwin, London, 1958, стр. 61.

15) Andre Blais, „Rasprava o izbornim sustavima“, *Politička misao*, br. 3/1991, стр. 84-102.

онални идентитет јаче изражен у периферним регионима, онда уочавамо образац у коме су и главни град и већина удаљених региона надпредстављени, док су региони ближи главном граду подпредстављени.¹⁶⁾

У пропорционалним изборним системима са малим изборним јединицама, територијална представљеност је институционална ствар, што је чини привилегованом у односу на остале карактеристике дескриптивне демократије. У систему са једном изборном јединицом територијална представљеност је на маргинама изборног система. То не мора да значи да, *a priori*, неће бити представљена одређена подручја, али не постоји ниједан елемент у изборном систему који ће „погурати“ територијалну представљеност, већ је она препуштена на „милост и немилост“ политичких странака, а делом и бирача. У ствари, овде нема онога што бисмо могли назвати политичарима изборне јединице (*constituency politician*).¹⁷⁾ Овакав тип изборног система је врло ретко заступљен и у налазимо га само у Холандији и Словачкој.

Посланици у парламенту Холандије бирају се преко отворених листа применом пропорционалног изборног система. Држава је подељена на 20 изборних округа, али је ова подела техничког карактера; гласови дати кандидатима у сваком округу сабирају се у процесу обраде резултата на нивоу читаве државе. У примени је изборни праг. Како се партијске листе кандидата сачињавају на регионалном нивоу, може се рећи да овако креиран изборни систем успева да помири партијске интересе, али и да обухвати услове за адекватну територијалну представљеност. У Словачкој, бирачи бирају између партијских или коалиционих листа располажући правом преференцијалног гласања, тако што могу да гласају за четири кандидата са листе. Изборни цензус износи 3%. Посланичка места расподељују се према редоследу кандидата, али тако да кандидати који добили више од 3% преференцијалних гласова имају предност у расподели мандата. Применом овог начина гласања ублажене су негативне последице читаве државе као једне изборне јединице.

У условима постојања једномандатних изборних јединица у којима је у примени већински изборни систем, и у извесној мери

16) Michel Latner, Anthony McGann, „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“, нав. дело, стр. 713.

17) David Farrel, *Electoral Systems – A comparative introduction*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 75.

и у пропорционалним изборним системима са малим изборним јединицама, територијална представљеност је институционална ствар и привилегована је у односу на остале карактеристике дескриптивне демократије. Свако географско подручје, по дефиницији, има свог представника. У систему са једном изборном јединицом територијална представљеност је чисто емпиријска ствар. Бирачи могу изабрати да гласају за оне који су им географски близу, али могу гласати и за оне који су им слични у погледу пола, етничког порекла, друштвеног статуса, или пак, могу одабрати да потпуно игноришу дескриптивне карактеристике. Примери у државама са једном изборном јединицом показују да се применом отворених изборних листа, као и преференцијалним гласањем може подстаћи територијална представљеност.

1.3. Значај пребивалишта

Тип изборног система, у комбинацији са начином креирања и величином изборне јединице, представља кључан фактор који утиче на територијалну представљеност. Још један фактор који је може подстаћи је пребивалиште, као један од класичних услова за остваривање бирачког права. Веза територије и изабраних представника може се успоставити истицањем захтева да предложени кандидати имају пребивалиште у изборној јединици. Значај овог услова је релативизован када је читава држава једна изборна јединица, јер пребивалиште било где у држави истовремено обухвата пребивалиште у изборној јединици. Али, када су у примени вишемандатне изборне јединице, овај услов може потпомоћи територијалну представљеност. Правилна реализација овог услова подразумева да кандидати имају пребивалиште у изборној јединици у тренутку расписивања избора, односно најмање шест месеци пре тога. Место рођења, са друге стране, може да представља везу која је стара и више деценија, али која се током година значајно променила.¹⁸⁾ Пребивалиште може да представља посебну вредност онда када представља и место рођења.

Говорећи о пребивалишту, као индикатору везаности представника за одређено подручје треба имати у виду и на који начин представник доживљава своју улогу. Полазећи од слободног посланичког мандата, као камена темељца савремене демократије, може се рећи да сви посланици представљају све грађане без обзира из које средине долазе. Међутим, таква природа мандата

18) Исто, стр. 715.

првенствено профилише природу односа бирача и посланика у смислу немогућности опозива посланика, али се утицај средине из које посланик долази не може занемарити. Посланик који долази из одређене средине имаће више разумевања за проблеме са којима се грађани свакодневно сусрећу и то може утицати на обављање његове представничке функције. Они могу водити рачуна о интересима изборне јединице односно подручја са кога долазе, онако како их они схватају или тако што ће покушати да добију подршку бирача за своје преференције. Представници могу својим понашањем у парламенту допринети развоју „своје“ изборне јединице, тако што ће, на пример, учествовати у доношењу закона који су од значаја за дату средину или креирању одговарајућег пословног амбијента у њима.¹⁹⁾ Фено (*Fenno*)²⁰⁾ наглашава да репрезентација укључује двосмерну комуникацију на релацији изборна јединица-посланик, при чему, подршка посланика много више зависи од тога како раде „код куће“, пре него, у главном граду.

У условима постојања пропорционалног изборног система наглашенија је „партијска“ компонента и везаност за лидера партије, јер је то услов даљег опстанка у парламенту. Међутим, када се врши избор посланика на партијским листама у условима постојања преференцијалног гласања, бирачи су у прилици да утичу на то ко ће бити изабран и могу бити мотивисани да воде рачуна о потребама подручја са којег долазе. Са друге стране, изабрани представници могу бити стимулисани да артикулишу интересе изборних јединица у оној мери у којој бирачи могу да утичу на њихов избор. У условима примене затворених изборних листа бирачи нису у могућности да користе свој глас како би наградили представнике који им помажу у остваривању личних и интереса изборне јединице, што дестимулише посланике да их заступају. Бирачи у овом систему гласају за листу у целини и ко ће бити изабран зависи од изборног резултата конкретне политичке партије. Насупрот томе, бирачи у систему отворених листа или у условима примене преференцијалног гласања, а посебно у једномантним изборним јединицама, могу усмерити свој глас директно ка кандидату који је орјентисан ка изборној јединици. У таквим околностима, представници ће пре пробати да изграде

19) Malcolm Jewell, Gerhard Loewenberg, „Editor's Introduction: Toward a New Model of Legislative Representation“, *Legislative Studies Quarterly*, No. 4/1979, стр. 485-499.

20) Richard Fenno, *Home style: House Members in Their Districts*, Longman, 1978, стр. 237.

личну репутацију у оквиру географски дефинисане изборне јединице, него што ће уживати на ловорикама партијске репутације.²¹⁾

2. ИЗБОРНИ СИСТЕМ СРБИЈЕ

Територијалну представљеност у Србији посматраћемо кроз ретроспективу примене више различитих изборних система. Први вишестраначки избори одржани 1990. године спроведени су, према правилима, већинског изборног система. То значи да је читава држава била подељена на 250 изборних јединица, у којима се бирао по један посланик. Имајући у виду да је број општина, у том периоду, износио 173, то би требало да значи да је територијална представљеност могла бити остварена на врло високом нивоу. Међутим, чак 58 (33,5%) општина није имало народне посланике из својих средина. Неадекватној представљености општина допринела је чињеница да су, услед великих разлика у броју становника, подручја више општина спајана у једну изборну јединицу. Територијална представљеност је додатно минимизирана тиме што се није тражило да кандидат за народног посланика има пребивалиште на подручју изборне јединице, већ је било довољно да има пребивалиште у држави. Број непредстављених општина се у наредном периоду повећавао, а томе је посебно погодовала примена пропорционалног изборног система почев од 1992. године. До промене изборних правила, која би требало да иду на руку територијалној представљености, долази 1997. године. У примени је пропорционални изборни систем, али је држава подељена на 29 изборних јединица. Таква правила су довела до незнатног побољшања у посматраној димензији. Наиме, чак 75 општина је било без представника. Нова изборна ера започиње 2000. године доношењем Закона о избору народних посланика, који је, уз извесне измене, и данас на снази. Први избори одржани према том закону (децембра 2000. године) поставили су рекорд када говоримо о територијалној представљености. Број општина који је остао без представника је готово дуплиран у односу на 1990. годину и износио је чак 111. Стање се није значајно променило ни у каснијим сазивима. Незнатан пад је присутан након избора одржаних 2003. године, када је 94 општина остало без посланика. Након избора из 2007. године број непредстављених општина се попео на 99,

21) Reuven Hazan, Lawrence Longley, *The Uneasy Relationship between Parliamentary Members and Leaders*, Palgrave Macmillan, New York, 2013.

тај број је након избора који су одржани наредне 2008. године износио 98.²²⁾ У сазиву Народне скупштине 2008-2012. није било представника 93 општина и градова.²³⁾ Након избора одржаних 2014. године свега 78 општина (од укупно 150) имало је своје представнике.²⁴⁾ У актуелном сазиву парламента грађани 72 града и општине немају представника. Досадашња пракса показује да без представника углавном остају мале општине, али није искључено да такве судбине буду и регионални центри попут Инђије, Сјенице. Са друге стране, у шест изборних циклуса (2000-2014) у Скупштини је седело увек око трећине посланика са пребивалиштем у Београду.²⁵⁾

Велики број општина из којих не долази ниједан народни посланик, као и велики број округа са неодговарајућим бројем представника је аномалија изборног система присутна од 1990. године. Ова црта изборног система додатно је наглашена увођењем пропорционалног изборног система 2000. године, који је и данас на снази. Примена пропорционалног изборног система са једном изборном јединицом, у комбинацији са затвореним блокираним кандидатским листама и законским изборним прагом, у одсуству било каквих корективних механизма, довели су до изразите неравномерне територијалне представљености. Нема сумње да је томе допринела неравномерна насељеност, депопулација, структурне промене у друштву и привреди и други демографски чиниоци.²⁶⁾ Међутим, гласачки листић, тип изборне листе и изборна јединица наглашавају улогу партија и онемогућавају бираче да користе свој глас како би „наградили“ представнике који доприносе остваривању интереса изборне јединице. Негативне последице лоше територијалне представљености су видљиве на сваком кораку и утичу на све нас. Посланици су потпуно отуђени од оних које треба да представљају, а потпуно зависни од

22) Милан Јовановић, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, нав. дело, стр. 117-132.

23) *Zastupljenost opština 2008-2012*, Internet, : <http://www.otvoreniparlament.rs/zastupljenost-opstina-2008-2012/>, 25/08/2016.

24) Владимир Микић, „Реформа изборног система у Србији – предлози за достизање веће репрезентативности народних посланика“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 131.

25) *Rezultati pregleda teritorijalne zastupljenosti stanovništva Srbije u parlamentu*, Internet, <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelnosti/srbija-u-parlamentu>, 27/08/2016.

26) Милан Јовановић, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, нав. дело, стр. 117-132.

политичких партија; уместо да буду народни посланици, они су партијски.

Неопходност да се измени постојећи изборни модел како би се, између осталог, отклонила лоша територијална представљеност препозната је од стране стручњака. У том смислу, предлажу се и конкретне измене које могу помоћи у отклањању уочених недостатака. Тако, Јовановић²⁷⁾ предлаже модел који се заснива на постојећем пропорционалном изборном систему, али се директно гласа за кандидата. Општина или град би били подељени на онолико једномандатних изборних јединица колико се представника бира. Бирачи добијају гласачки листић са именима кандидата и знацима предлагача и гласали би директно за неког од понуђених кандидата. На тај начин, бирачи могу свој глас да усмере директно ка кандидату за кога верују да ће их најбоље представљати. Симовић сматра да задржавање пропорционалног изборног система уз повећавање броја изборних јединица може бити благотворан ради отклањања наведених недостатака. Ради се о изборном систему који је био у примени на парламентарним изборима одржаним у периоду од 1992-1997. године. Оптималан број изборних јединица требало би размотрити у зависности од методе расподеле гласова, али и од природе изборне листе.²⁸⁾

Предлажемо следеће моделе. Према првом, 25 посланика се бира у 25 изборних јединица приближно једнаке величине, које се „цртају“ тако да што је могуће више одговарају постојећој административној подели земље. Избор посланика се бира, по правилима пропорционалног изборног система, а од кандидата се захтева пребивалиште у изборној јединици најмање шест месеци пре одржавања избора. У другом изборном моделу, и даље је у примени пропорционални изборни систем, али тако да се посланици бирају у изборним јединицама, које су различите величине и које обухватају подручје једног округа. То значи да би се посланици бирали према правилима пропорционалног изборног система у 26 изборних јединица (односно 25 округа и Косово). Сваки изборни округ би имао онолики број посланика сразмерно својој величини. То подразумева да су изборне јединице различитих величина и да се у њима бира различит број посланика, али тако

27) Милан Јовановић, „Редизајнирање изборног система Србије – један неуспео покушај“, у зборнику: *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (приредили: Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић), НДИ, Београд, 2011, стр. 28.

28) Дарко Симовић, „Однос изборног система и система власти у Републици Србији“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 165.

да се води рачуна о једнаком бирачком праву. Број представника који се бира у једној изборној јединици зависи од величине округа, што омогућава да се постигне једнака представљеност округа без прекрајања граница и тако да се „не ремети однос између заједнице у целини и њених представника“.²⁹⁾

Територијална представљеност може бити побољшана и увођењем мешовитог изборног система. То подразумева да се једна половина представника бира по правилима већинског изборног система, а друга половина по правилима пропорционалног изборног система. Како би пројектована територијална представљеност била остварена неопходно је да изборне јединице буду формиране тако да што је могуће више буду узете у обзир локалне административне границе. Такође, у ту сврху, решењима у изборном законодавству треба утврдити да кандидати, најмање шест месеци пре одржавања избора, имају пребивалиште у датој изборној јединици. Пропорционална изборна компонента подразумева да се друга половина посланика бира у једној изборној јединици, која се простире на територији читаве државе. Утицај бирача може бити наглашен уколико се уведе систем преференцијалног гласања, чиме би бирачи били у прилици да гласају за кандидате који долазе из њиховог краја.

Мешовити изборни систем је једна од најчешће помињаних опција. Тако, нпр. Симовић је става да би мешовити изборни систем, попут немачког модела, био добро решење за тренутне политичке прилике у Србији. Постојање униноминалних изборних јединица за избор једног дела народних посланика би умањило лошу територијалну представљеност и ојачало везу посланика и бирача. Имплементацију неке варијанте мешовитог система – мешовитог пропорционалног (персонализованог пропорционалног) или мешовитог рововског система предлажу и Вучићевић и Јовановић.³⁰⁾ За увођење мешовитог изборног система залаже се и Нова странка. Реч је о предлогу према коме се 100 посланика бира према правилима већинског система, док се њих 50 бира пропорционално и применом степенованог изборног прага.³¹⁾ Увођењем овог система, „изборна утакмица би се пренела

29) Andrew Eggers, Alexander Fourniaies, „Representation and district magnitude in plurality systems“, *Electoral Studies*, No. 33/2014, стр. 268.

30) Душан Вучићевић, Милан Јовановић, „Реформа изборног система у Србији: препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао* (посебно издање), 2015, стр. 115.

31) Милан Јовановић, „Изборни систем Србије – да ли, шта и како мењати?“ у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 28.

и на ниже нивое одлучивања, нивое униноминалних изборних јединица“.³²⁾ Враћање на већински изборни систем заговарало се у стручним економским круговима, позивајући се на истраживања која пропорционалне изборне системе доводе у везу са већим износима јавне потрошње, јавне расходе који су усмерени на потрошњу, буџетске дефиците.³³⁾

Уколико се у наредном периоду приступи дуго очекиваној и целовитој реформи изборног система, ваљало би имати у виду нека од понуђених решења. Њихово имплементирање у изборни систем могло би имати врло позитивне ефекте у погледу територијалне представљености, и што је још важније, ојачати везе између бирача и представника и укоренити одговорност посланика према „својим“ бирачима.

ЛИТЕРАТУРА

- Беговић Борис, „Крај пропорционалности?“, *Политика*, 31.03.2009.
- Вучићевић Душан, Јовановић Милан, „Реформа изборног система у Србији: препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао* (посебно издање), 2015, стр. 87-121.
- Јовановић Милан, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 2/2008, стр. 117-132.
- Јовановић Милан, „Редизајнирање изборног система Србије–један неуспео покушај“, у зборнику: *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (приредили: Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић), НДИ, Београд, 2011, стр. 21-30.
- Јовановић Милан, „Изборни систем Србије – да ли, шта и како мењати?“ у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 9-32.
- Микић Владимир, „Реформа изборног система у Србији – предлози за достизање веће репрезентативности народних посланика“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 113-138.
- Пајванчић Маријана, *Изборно право*, Правни факултет, Нови Сад, 2008.
- Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг – структуре, подстицаји и исходи*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Симовић Дарко, „Однос изборног система и система власти у Републици Србији“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 139-168.

32) Дарко Симовић, „Однос изборног система и система власти у Републици Србији“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), нав. дело, стр. 166.

33) Борис Беговић, „Крај пропорционалности?“, *Политика*, 31.03.2009.

- Blais Andre, „Rasprava o izbornim sustavima“, *Politička misao*, br. 3/1991, стр. 84-102.
- Brack Nathalie, Costa Oliver, „The challenges of territorial representation at the supranational level: The case of French MEPs“, *French Politics*, No.1/2013, стр. 1-23.
- Eggers Andrew, Fournaises Alexander, „Representation and district magnitude in plurality systems“, *Electoral Studies*, No. 33/2014, стр. 267-277.
- Farrel David, *Electoral Systems – A comparative introduction*, Palgrave Macmilan, 2011.
- Fenno Richard, *Home style: House Members in Their Districts*, Longman, 1978.
- Hazan Reuven, Longley Lawrence, *The Uneasy Relationship between Parliamentary Members and Leaders*, Palgrave, Macmilan, New York, 2013.
- James William, Mackenzie Millar, *Free elections – an elementary textbook*, Allen & Unwin, London, 1958.
- Jewell Malcolm, Loewenberg Gerhard, „Editor’s Introduction: Toward a New Model of Legislative Representation“, *Legislative Studies Quarterly*, No. 4/1979, стр. 485-499.
- Latner Michel, McGann Anthony, „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“, *Electoral Studies*, No. 24/2005, стр. 709-734.
- Montero Alfred, „The Limits of Decentralisation: Legislative Careers and Territorial Representation in Spain“, *West European Politics*, No. 3/2007, стр. 573-594.
- Muller Wolfgang, „Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects“, in: *The Politics of Electoral Systems* (eds. Michel Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, 2005, стр. 394-416.
- Nohlen Dieter, *Izbornopravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
- Pitkin Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, Los Angeles, 1967.
- Rezultati pregleda teritorijalne zastupljenosti stanovništva Srbije u parlamentu 1990-2011*, Internet, <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelnosti/srbija-u-parlamentu>, 27/08/2016.
- Zastupljenost opština 2008-2012*, Internet, <http://www.otvoreniparlament.rs/zastupljenost-opstina-2008-2012/>, 25/08/2016.

Maja Nastic

TERRITORIAL REPRESENTATION: THE WEAKEST COMPONENT OF THE ELECTORAL SYSTEM OF SERBIA

Resume

The focal point of this paper is territorial representation, as a component of descriptive democracy. It is observed in terms of the distribution of seats in parliament and the share of population inhabiting

a certain space. Our starting point is that territorial representation has an influence on the context of decision-making and the process of legislative advocacy. It is perceived from the perspective of different electoral system, starting from the basic elements, such as the electoral formula and district magnitude.

We note that the majority electoral system in combination with single-member constituencies encourages representatives to connect with a specific geographical area, which may have priority over partisan interests. Proportional electoral system has, as a main objective, the distribution of mandates in proportion to the number of votes, while the elements of descriptive democracy are marginalized. Larger constituency means the more opportunities for political preferences to be properly transferred in the representative body. Smaller constituency allows better territorial representation. Mixed electoral systems strengthen the connection between the voters and MPS, and allow good territorial representation and keep proportion, at the same time.

Territorial representation is observed under the circumstances of the nationwide constituency, which has been in use in Serbia since 2000. This electoral system provides the best representation of political ideas and interests, but the territorial representation is worst one. Territorial representation in Serbia is completely marginalized component of electoral system. Bearing in mind that this kind of territorial representation is caused by solutions in the electoral law, here lies the key of the problem. Therefore, we suggest how to modificate the electoral rules in order to improve the territorial representation in our system. Territorial representation may be stimulated by application the open candidate lists and preferential voting, also. They could have very positive effect on territorial representation, and also strengthen the link between voters and representatives in order to establish responsibilities of representatives.

Keywords: territorial representation, electoral system, district magnitude, electoral formula, Serbia

* Овај рад је примљен 19.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.