



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Odklonilno ločeno mnenje sodnika Krivica

A.

(23. člen ZRLI)

I. Dopustnost enakega kvoruma kot za ustavne spremembe 1. Ne strinjam se z razveljavitvijo z novelo dodanega drugega odstavka 23. člena ZRLI, ki je za referendum o vprašanjih iz zakona, ki se sprejema z dvotretjinsko večino vseh poslancev, torej za referendum o volilnem sistemu, predpisal pogoj udeležbe večine vseh volivcev (večinski kvorum).

2. Ali bi glede na določbo četrtega odstavka 90. člena Ustave (ki je predpisal za sprejemanje zakonodajnih referendumov le potrebno večino glasov, namreč večino glasov "volilcev, ki so glasovali", ne pa tudi kakšnega za to potrebnega kvoruma) tak kvorum smel za vse take referendume predpisati zakon, je vprašanje, ki ni bilo predmet odločanja v tej zadevi in ki ga zato puščam ob strani, čeprav se preliminarно nagibam k stališču, da to ne bi bilo ustavno dopustno - iz razlogov, ki jih navaja obrazložitev večinske odločbe. Odločbi v tej točki nasprotujem zato, ker ni ustrezno upoštevala dejstva, da je referendum o vprašanjih volilnega sistema le po formi enak referendumom o drugih ("navadnih") zakonih, po vsebini pa gre pri njem za urejanje vprašanj, ki so v materialnem smislu ustavna vprašanja (v naši in tuji teoriji se vprašanja volilnega sistema nesporno štejejo za taka, tudi če se urejajo s povsem navadnimi zakoni) in ki so pri nas tudi v formalnem smislu "skoraj ustavna" vprašanja, saj se prav ta in samo ta vprašanja po ustavi urejajo z zakonom, ki se sprejema z dvotretjinsko večino vseh poslancev, torej z enako večino, kot je predpisana za sprejemanje oziroma spreminjanje ustave.

3. Ker je za referendum o potrditvi sprememb ustave v 170. členu Ustave predpisan pogoj večinske udeležbe, je povsem logično in dopustno, da zakonodajalec tudi za referendum o vprašanjih volilnega sistema predpiše enak kvorum: če ustava za urejanje volilnega sistema v parlamentu predpisuje enako večino kot za sprejemanje ustavnih aktov, ni razloga, da tudi zahteve za veljavno referendumsko odločanje o teh dveh vrstah vprašanj (o formalnih spremembah ustave in o volilnem sistemu) ne bi smele biti enake. Še toliko prej zato, ker gre pri ustavnem referendumu le za ljudsko potrjevanje ustavnih sprememb, ki so v parlamentu že dobile dvotretjinsko večino, pri referendumu o vprašanjih volilnega sistema pa za ljudsko odločanje, ki naj bi celo poskusilo parlamentu vsiliti volilni sistem, ki v parlamentu dvotretjinske večine brez referenduma sploh ne bi mogel dobiti (in je morda tudi po referendumu ne bo dobil, saj poslancev ni mogoče prisiliti k takemu glasovanju - 25. člen ZRLI jim le prepoveduje eno leto sprejeti drugačne zakonske rešitve)

II. Protislovnost argumentacije v večinski odločbi

4. Z gornjimi argumenti nasprotujem argumentaciji v 19. točki obrazložitve večinske odločbe, ki logično ni združljiva z argumentacijo v 20. točki. Če bi namreč držalo, da je ustavodajalec z določbo četrtega odstavka 90. člena Ustave možnost določitve kakršnegakoli kvoruma pri vseh "zakonodajnih" referendumih (tudi pri tistem o zakonu z ustavnopravno materijo volilnega sistema, ki se sprejema z "ustavno" dvotretjinsko večino) že vnaprej zavestno izključil, kakor to sledi iz argumentacije v 19. točki, potem "tehtanje vrednot" po načelu sorazmernosti, izvedeno v 20. točki obrazložitve, sploh ne bi bilo potrebno oziroma dopustno. Sam se, kot že rečeno, preliminarно nagibam k stališču, da bi glede referendumov o "navadnih" zakonih res morali šteti ustavodajalčevo ureditev vprašanja v četrtem odstavku 90. člena Ustave za zavestno (hoteno) kompletno ureditev spornega vprašanja, ki z molkom o kvorumu možnost naknadne zakonske določitve kvoruma izključuje - da pa glede materialno ustavnega in tudi formalno "skoraj ustavnega" zakona o volilnem sistemu enako sklepanje nikakor ni dovolj utemeljeno, da bi ga smeli vzeti za ustavnopravno podlago za razveljavitve sporne določbe. To podkrepljujejo tudi navedbe Sekretariata DZ za zakonodajo in pravne zadeve, povzete v zadnjem odstavku 6. točke obrazložitve (da je bila z Ustavo dvotretjinska večina za sprejemanje volilnega

zakona določena prav zato, ker ta materija zaradi takrat premajhnega soglasja ni bila vključena že v Ustavo).

5. Na podlagi mojega stališča, da za sklep o tem, da je s četrtem odstavkom 90. člena Ustave ustavodajalec zavestno hotel izključiti določitev kakršnegakoli kvoruma tudi za referendum o ustavnih vprašanih volilnega sistema, ni zanesljive podlage (v nekaterih fazah ustavodajnega postopka je bila v igri tudi varianta, da bi bil ta zakon celo formalni ustavni zakon), pa je potem "tehtanje vrednot" po načelu sorazmernosti seveda nujno. Šele ta "test sorazmernosti" lahko pokaže, ali je pri tem specifičnem referendumu o materialno ustavnih vprašanih volilnega sistema poseg z določitvijo dodatnega pogoja večinske udeležbe ustavno dopusten ali nedopusten.

III. "Test sorazmernosti"

6. Večinska odločba je, kot rečeno, ta test v 2o. točki obrazložitve tudi izvedla - celo po preveč blagem oziroma ohlapnem kriteriju: "Takšen poseg bi bil dopusten, če bi imel za cilj varovanje neke druge ustavne vrednote in če bi bil v sorazmerju s pomenom ene in druge ustavne vrednote". Dosedanja praksa Ustavnega sodišča je - čeprav ne vedno povsem jasno in dosledno - primerjalnopravno v glavnem vendarle sledila evropski (zlasti nemški, pa tudi strasbourški) sodni praksi, po kateri so tovrstni posegi v ustavne pravice dopustni le, če izpolnjujejo tri zahteve: poseg mora biti (1) primeren za doseg ustavno dopustnega cilja, (2) za doseg takega cilja potreben oziroma nujen (po "strasbourški" dikciji *necessary in democratic society*) in (3) v sorazmerju s pomenom ene in druge ustavne vrednote oziroma pravice, namreč tiste, ki je s tem posegom okrnjena, in tiste, ki naj bi bila z njim varovana ("sorazmernost v ožjem smislu").

7. Površnost pri gornjem formuliranju uporabljenega kriterija je - poleg drugega - morda pripisati tudi temu, da je pri izvedbi tega "testa sorazmernosti" testirani poseg "padel" že na prvi stopnički: Ustavno sodišče je ugotovilo, da sporni poseg ni sredstvo, s katerim bi bilo ustavno dopustni cilj sploh mogoče doseči. Če bi bila ta ugotovitev sprejeta *lege artis* (tako kot strokovna pravila zahtevajo), potem bi bila površnost pri celovitejšem formuliranju uporabljenega pravila nepomembna, saj ni važno, kako se glasita drugi in tretji pogoj, če sporni poseg že prvega pogoja res ne bi bil izpolnil. Neodpustljiva površnost pa je argumentacija v 20. točki, ki je - pri tako pomembnem spornem vprašanju - z dvema zapletenima elementoma prvega pogoja (kaj je ustavno dopustni cilj izpodbijane zakonske ureditve in ali je sporni poseg primerno sredstvo za doseg tega cilja) "opravila" v dveh stavkih, ki se glasita: "Če je bil namen zakonodajalca zagotoviti večjo stopnjo konsenza (odločenosti) volilcev, je za doseg tega namena zakonodajalec izbral neprimerno sredstvo. Kvorum pri udeležbi na referendumu le otežuje sprejem odločitve, kar pa ni legitimen cilj, ki bi lahko upravičeval takšen poseg."

8. Kaj naj bi sploh bil domnevni (l) cilj "zagotoviti večjo stopnjo konsenza (odločenosti) volilcev" ? "Večja stopnja konsenza" ne more pomeniti drugega kot to, da bi se stremelo k temu, da ne bi odločila neka minimalna večina (51% od glasujočih), ampak "večja stopnja konsenza", npr. dve tretjini - in ta cilj s predpisovanjem kvoruma res sploh ni dosegljiv. "Večja stopnja odločenosti" seveda ni isto - to bi pomenilo, koliko glasujočih volilcev je bilo "odločenih" (so torej glasovali "za" ali "proti" in niso bili neopredeljeni, neodločeni); to je odvisno od predpisanega načina glasovanja - tudi na to torej predpisovanje kvoruma res nima nikakršnega vpliva. Že, če se ustavimo na tej točki, vidimo, da se je Ustavno sodišče pri izvajanju tega "testa sorazmernosti" potrudilo le toliko, da je navedlo en sam možen cilj zakonske sporne ureditve (in še tega nejasno oziroma notranje protislovno - z dvema sinonimno uporabljenima izrazoma, ki nista sinonima), in nato (pravilno) ugotovilo, da za doseg tega (morebitnega, domnevnega?) cilja sporni poseg sploh ni primerno sredstvo. Kaj pa tisti pravi (ne le verjetnejši, ampak povsem gotovi) cilj sporne zakonske ureditve - namreč preprosto ta, da o tako pomembnem (v materialnem smislu ustavnem) vprašanju ne bi mogla odločiti peščica volilcev (ob abstinenca ogromne večine), ampak samo ustavno predpisana navadna (lahko minimalna) večina, vendar ob udeležbi večine vseh volilcev - točno taka, kot jo Ustava sama predpisuje za ljudsko potrjevanje ustavnih sprememb? Preprosto rečeno: cilj je bil zgolj pogoj večje udeležbe pri tako pomembnem odločanju (ne "večja stopnja konsenza", kot zatrjuje oziroma celo zgolj ugiba odločba) - in ta cilj je z izpodbijano določbo ne le dosegljiv, ampak že kar dosežen (izbrano sredstvo torej za doseg cilja ni neprimerno).

Legitimni cilj je bil doseči to, da bodo zavezujoče (samo pri takih referendumih) le tiste referendumske odločitve, ki bodo sprejete ob večinski udeležbi, torej brez masovne abstinence.

Argument za legitimnost cilja: če je ustava sama prav tak pogoj postavila referenduskemu odločanju o vsaki (lahko tudi manj pomembni) ustavni spremembi, ga zakon sme postaviti referenduskemu odločanju o (v materialnem smislu ustavnih) vprašanih volilnega sistema.

IV. Dopustnost določanja kvoruma

9. Pri tem očitnem in nespornem cilju (ki pa ga odločba ignorira) bi se lahko zastavilo vprašanje ustavne dopustnosti ("legitimnosti") takega cilja kvečjemu z nekega drugega gledišča. Znana so mi stališča dela nemške teorije, da tak cilj, torej določanje kakršnihkoli kvorumov pri katerihkoli referendumih (o zakonih ali o ustavi), ni legitimen oziroma ustavno dopusten, in sicer zato ne, ker lahko povzroči nekaj drugega: da abstinenca ne bo zgolj izraz nezainteresiranosti dela volilcev za zastavljena vprašanja, ampak da bo namerno povzročena s tem, da bodo nasprotniki zastavljenih vprašanj vzpodbujali k abstinenци ("namesto glasovanja 'proti' ostanite raje doma!"). Ta argument je seveda zelo prepričljiv pri referendumih z enim vprašanjem - pri referendumih z več konkurenčnimi vprašanji pa precej manj ali že sploh ne več, saj tam volilci niso postavljeni le pred izbiro "sprememba ali ohranitev veljavne ureditve" (kjer je abstinenca enaka aktivnemu glasovanju proti predlagani spremembi), ampak predvsem pred izbiro, na katerega od predlaganih načinov spremeniti veljavno ureditev, kjer večje število konkurenčnih predlogov že dokaj zanesljivo kaže na širšo zaželenost sprememb in s tem zmanjšuje možnosti zagovornikov ohranitve stare ureditve ter njihovo zainteresiranost za pozivanje k abstinenци.

10. A čeprav je ta argument (razen za konkurenčne referendume) torej precej prepričljiv, je v nekaterih ureditvah kvorum vseeno določen. Opozarjam zlasti na italijansko ureditev, kjer pogoj večinske udeležbe velja celo za vse referendume: na italijanskem razveljavitvenem referendumu torej nobenega zakona ljudstvo ne more razveljaviti, če se referenduma ne udeleži večina volilcev. Pri nas je ustava postavila ta pogoj le pri referendumu o ustavnih spremembah - in tam pomislek nelegitimnosti cilja take ureditve vsekakor izgubi svojo moč (ker je določen v sami ustavi), čeprav bi bil prav tam vedno utemeljen, saj tam ne more iti za referendum o konkurenčnih predlogih, ampak vedno le o enem, v parlamentu že izglasovanem besedilu ustavnih sprememb. V parlamentu preglasovani nasprotniki take ustavne spremembe bi jo s pomočjo referenduma lahko preprečili samo tako, da bi najprej zbrali za to potrebnih 30 podpisov poslancev¹ in nato z agitacijo dosegli, da bi bila večina volilcev na referendumu proti takim spremembam - ali pa, da bi nasprotniki sprememb ostali doma in bi torej referendum "propadel" zaradi premajhne udeležbe.

Zamislimo si skrajni možni primer: od milijona in pol slovenskih volilcev jih pride na tak referendum malo manj od polovice, toda skoraj vsi (recimo: 700 tisoč) glasujejo za spremembe. Za preostalih 800 tisoč torej ne vemo, koliko jih je ostalo doma zato, ker spremembam nasprotujejo, in koliko zato, ker o tem ne želijo ali ne znajo odločati ipd. Skoraj gotovo je torej, da je (zaradi neopredeljenih volilcev in pravih "abstinentov") podpornikov spremembe več kot nasprotnikov - sprememba ustave pa (zgolj zaradi premajhne udeležbe na referendumu) vseeno ni bila sprejeta. Taka (z ustavo določena) ureditev ima seveda svoje dobre in slabe plati: slabo je, da v gornjem primeru npr. niti rezultat 700 tisoč glasov za spremembe proti nekaj tisoč glasovom 'proti' ne bi zadoščal, dobro pa je, da tudi npr. rezultat 351 proti 349 tisoč ne bi zadoščal - ustavne spremembe morajo namreč biti izraz širšega nacionalnega konsenza in se zato ne smejo sprejemati s tako pičlo večino, ne v parlamentu ne na referendumu.

11. Smotrna ureditev (v ustavi) bi torej bila, če bi se zahtevani kvorum tudi pri ustavnem referendumu črtal, namesto tega pa bi se zahtevala - tako kot v parlamentu - tudi na ljudskem glasovanju dvotretjinska večina (morda samo glasujočih, ne vseh volilcev). Nasprotniki se tako ne bi mogli zateči k zamegljevanju položaja s pozivom k abstinenци, ampak bi morali svoje pristaše pozivati k udeležbi in h glasovanju 'proti' - rezultat pa bi po tem pokazal realno sliko: ali ustavne spremembe vsaj med tistimi, ki so jih razumeli in želeli o njih glasovati, uživajo ustrezno dvotretjinsko podporo ali ne. Enaka ureditev bi potem seveda morala veljati tudi za referendum o volilnem sistemu - vsaj v primeru, kadar bi se na takem referendumu odločalo samo o enem spreminjavalnem predlogu (kadar bi na njem

konkuriralo več nasprotujočih si predlogov, pa bi morala biti pravila o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida prilagojena tej specifični situaciji).

V. Naša ustavna ureditev kvoruma

12. Toda sedaj v ustavi takega pravila že za ustavne referendumne ni, ampak velja - kljub vsem možnim teoretičnim pomislekom - zanje pravilo večinske udeležbe. Zakaj potem isto pravilo ne bi smelo veljati tudi za referendumne o materialno ustavnopravnih vprašanjih volilnega sistema, pri katerih niti prej omenjenih teoretičnih pomislekov zoper določitev kvoruma ni več, če gre pri njih hkrati za več konkurenčnih predlogov, tako kot v našem konkretnem primeru?

13. Ta, nekoliko daljša argumentacija je jasno pokazala, da je določitev pogoja večje udeležbe pri referendumih o ustavnopravnih vprašanjih vsekakor primerno sredstvo, s katerim se lahko doseže legitimen oziroma ustavno dopusten cilj, namreč to, da ureditve tovrstnih ustavnopravnih vprašanj ne bi bilo mogoče spreminjati z odločitvijo (v skrajnem primeru) le peščice volilcev.

VI. Drugi in tretji pogoj pri "testu sorazmernosti" 14. V gornji argumentaciji je implicitno vsebovan že tudi odgovor na nadaljnji dve vprašanji - glede nadaljnjih dveh pogojev pri "testu sorazmernosti": glede pogoja nujnosti in glede pogoja sorazmernosti v ožjem smislu.

15. Pogoj nujnosti izbranega sredstva (tj. posega v pravico do referendumskega odločanja z določitvijo večinskega kvoruma) je izkazan s tem, da omenjenega cilja ni mogoče doseči z nobenim blažjim sredstvom - namreč v okviru sedaj veljavne ustavne ureditve. Če bi se ta spremenila in bi za referendumne z ustavnopravno vsebino omogočala določitev višje stopnje konsenza (npr. dvotretjinske večine), potem določanje kvoruma ne bi bilo več potrebno. Ker pa je to (učinkovitejše in ustrežnejše) sredstvo za doseg ustavno zaželenega cilja sedaj žal izključeno z določbo četrtega odstavka 90. člena Ustave, je določitev kvoruma edino sredstvo, s katerim je mogoče preprečiti vsaj to, da bi o spremembi volilnega sistema lahko odločila že volja zelo majhnega števila državljanov oziroma volilcev (na primer, če bi se zaradi dopustniškega časa, zaradi nerazumevanja problematike ali iz drugih razlogov referendumu udeležilo malo volilcev, pa še med njimi bi bila, recimo - po pravilu, ki ga je postavilo Ustavno sodišče - izbrana ena od dveh pozitivno sprejetih rešitev le z minimalno večjim odstotkom glasov od druge).

16. Pri pogoju "sorazmernosti v ožjem smislu" gre za to, da obstaja neko razumno sorazmerje med težo tega nujnega posega v eno pravico in tem, kar se s tem "pridobi" pri varstvu druge pravice oziroma ustavne vrednote. Vsebina tega tretjega pogoja se pogosto preprosteje označuje kot zahteva, da poseg ne sme biti prekomeren. Če se pri referendumih o ustavnopravnih vprašanjih pravica do referendumskega odločanja "omeji" samo s tem, da ne more veljavno odločiti kakršnokoli število udeležencev referendumu, ampak le večina vseh volilnih upravičencev (ker gre pri tem za urejanje načina uresničevanja tako pomembnih pravic za vse državljane, kot je npr. volilna pravica), potem tega v bistvu niti ni mogoče šteti za pravo omejevanje pravice do referendumskega odločanja - saj se s tem ta pravica nikomur ne jemlje, ampak se, nasprotno, samo zahteva, da jo mora v tem primeru uporabiti večina upravičencev, če naj bo izid referendumu zavezujoč.

In če to vendarle štejejo za nekakšno "omejevanje" pravice do referendumskega odločanja, za nekakšen "poseg" vanjo, pa je tak poseg nedvomno v razumnem sorazmerju z drugo varovano pravico oziroma ustavno vrednoto, namreč s pravico državljanov, da se način uresničevanja njihove volilne pravice, kar je ustava "zavarovala" z določbo o dvotretjinski večini vseh poslancev, potrebni za zakonsko urejanje volilnega sistema, ne bo spreminjal po volji minimalne večine drugih državljanov, ki jih je prepričala (ali morda tudi zavedla) npr. propaganda neke politične stranke, namesto z ustavno predpisanim dvotretjinskim konsenzom vseh poslancev oziroma relevantnih političnih sil v državi.

17. Če bi se na ta način zgodilo, da bi npr. med 700 tisoč udeleženci referendumu 352 tisoč podprlo večinski volilni sistem, 351 tisoč pa predlog Državnega sveta (ali pa morda predlog LDS, torej bodisi nemško bodisi izraelsko varianto proporcionalnega sistema) - "pravilo Ustavnega sodišča" namreč omogoča volilcu, da podpre dva ali celo več predlogov hkrati - bi torej tistih tisoč glasov več za večinski sistem lahko vsemu milijonu in pol volilcev odvzelo pravico, ki jim jo daje proporcionalni sistem v katerikoli varianti, namreč pravico, da s svojim glasom vplivajo (sorazmerno) na izvolitev vseh

90 poslancev Državnega zbora, in bi jim volilno pravico drastično zožil na pravico vplivati samo na izvolitev enega od teh 90 poslancev, medtem ko bi na izbiro vseh drugih 89 poslancev izgubili popolnoma vsak vpliv. In to morda z odločitvijo, katere akterji se sploh ne bi zavedali, da bodo s svojim glasom povzročili take posledice.

18. Naj že vnaprej odgovorim tudi na možni ugovor, češ, saj bi tudi v primeru, da bi obveljal sedaj razveljavljeni večinski kvorum za take referendumne in bi se referendumu udeležilo, recimo, 800 tisoč volilcev (in bi dodatno še odpravili nesmiselno in zmedo povzročajoče "pravilo Ustavnega sodišča" o možnosti enakovrednega hkratnega glasovanja za več nasprotujočih si predlogov), še vedno lahko en predlog zmagal samo s tisoč (ali še manj) glasovi razlike pred naslednjim predlogom (npr. s 400.500 proti 399.500 glasovom). Da, res je, toda to pomanjkljivost v pravilih za sprejemanje tako pomembnih (ustavnopravnih) odločitev bi lahko, kot sem prikazal že prej, odpravila le ustrezna sprememba ustave, ki bi omogočila, da bi se za tako pomembne odločitve tudi pri referendumih lahko zahtevala npr. dvotretjinska večina. Dokler ustava tega ne bo omogočila (upam, da kdaj bo), je pa pri tako tesni odločitvi volilnega telesa še vedno bolje, če je to vsaj odločitev večine volilnega telesa, torej večine vseh volilnih upravičencev - ne pa, da odloči minimalna večina znotraj poljubne manjšine volilnega telesa (ki bi bila ob posebno neugodnih okoliščinah morda lahko še precej manjša kot 700 tisoč volilcev). Tudi na drugi možni ugovor te vrste - zakaj naj bi bil npr. rezultat (v tisočih) 401:399 sprejemljiv, rezultat 600:100 pa ne - je odgovor analogen: smiselno pravilo je možno uvesti le po spremembi ustave, do takrat pa bi bil pogoj večinske udeležbe vsaj minimalna varovalka zoper možne odločitve manjšine o pomembnih (ustavnih) pravicah večine.

VII. Zaključek

19. In na koncu: zakaj pa pri "navadnih" referendumih ni nič narobe, če tam lahko odloči že minimalna večina glasujočih in to ob kakršnikoli udeležbi? Že minimalna večina zato, ker taka zadošča (in mora zadoščati) tudi pri parlamentarnem odločanju o "navadnih" zakonih; drugače pač v demokraciji (če naj bo hkrati tudi učinkovita) preprosto ne gre. In zakaj (na referendumu) že ob kakršnikoli udeležbi? Zato, ker se za tiste, ki se referendumu niso udeležili, šteje, da pristajajo na odločitev, ki jo bodo (tudi v njihovem imenu) sprejeli tisti, ki se bodo referendumu udeležili. Prav zato imajo tudi po mojem mnenju v bistvu prav tisti, ki predpisovanju kvorumov na referendumih (namreč navadnih, ne "konkurenčnih") nasprotujejo: nasprotniki referendumskega predloga naj se potrudijo priti na referendum in tam glasovati proti, enako kot to velja za zagovornike predloga. Le tako je možno za abstinentne sklepati, da jim je vseeno in da odločitev prepuščajo glasujočim. Pri "konkurenčnih" in ustavnih referendumih pa je, kot sem prikazal prej, lahko tudi nekoliko drugače - odvisno od konkretne ustavne ureditve.

B.

(46. člen ZRLI)

I. Razveljavitev novele 46. člena ZRLI

1. Proti razveljavitvi obeh z novelo dodanih določb 46. člena sem glasoval zato, ker taka ureditev načina glasovanja o več konkurenčnih referendumskih predlogih (na eni glasovnici z "volilno tehniko" obkroževanja oziroma označitve zgolj izbranega predloga - brez možnosti nadaljnjega diferenciranja volilčevega odnosa do preostalih predlogov) sicer gotovo ima nekatere pomanjkljivosti v primerjavi z drugimi možnimi glasovalnimi tehnikami, ima pa pred njimi tudi pomembne prednosti - in ker štejem izbiro take ali drugačne glasovalne tehnike za vprašanje, ki spada v celoti v "polje proste presoje zakonodajalca", razen kadar bi izbrana volilna tehnika res pomenila bistveno "izkrivljanje volje volilcev", ki bi se mu bilo z izbiro ene od drugih možnih tehnik možno izogniti, ne da bi pri tem prišlo do enako težkega ali še težjega izkrivljanja volje volilcev v nekem drugem smislu.

2. Z novelo ZRLI izbrana glasovalna tehnika res omogoča volilcu samo en pozitiven glas za enega izmed ponujenih predlogov, pri čemer se šteje, da je glasoval proti vsem drugim predlogom (čeprav ima lahko do njih v resnici različen odnos), in poleg tega samo še oddajo prazne ali na drug način neveljavne glasovnice (npr. z dvema ali več pozitivnimi odgovori ipd.).

Toda "bavarska" glasovalna tehnika, ki jo poleg Bavarske uporablja še nekaj nemških zveznih držav, in ki jo večinska odločba v 18. točki obrazložitve celo ponuja kot eno od možnih ustavno dopustnih glasovalnih tehnik, se od naše v pogledu omogočanja cepitve glasov in izkrivljanja prave volje volilca ne loči bistveno, kot bi sledilo iz odločbe, ampak povsem ne bistro, predvsem pa prav ta razlika v volilni tehniki skriva v sebi resno nevarnost, da omogoči zmago predlogu z manjšinsko podporo - torej s še nevarnejšim oziroma resnejšim izkrivljanjem prave volje volilcev, kot bi bilo to možno pri glasovalni tehniki po noveli ZRLI.

II. Cepitev glasov - odmik od prave volje?

3. Cepitev glasov zagovornikov sprememb (zaradi česar lahko noben predlog za spremembo ureditve ne dobi večine glasov in kljub večinskemu nezadovoljstvu z veljavno ureditvijo ta ostane nespremenjena) naj bi bila glavni razlog, zakaj večinska odločba glasovalno tehniko, vpeljana z novelo ZRLI, šteje za tako, ki izkrivlja dejansko voljo volilcev in ki je zato protiustavna (glej točke 9-11 ter 17-18 v obrazložitvi). Preden pojasnim ne bistro razlike med to našo in "bavarsko" glasovalno tehniko v tem pogledu, pa nekaj še mnogo pomembnejšega: ugotovitev, da velika večina volilcev ni zadovoljna z veljavno ureditvijo nekega vprašanja in da je iz tega razloga pri referendumu glasovala za različne spreminjevalne predloge, še ne pomeni, da je zgolj zato neuspeh vseh referendumskih predlogov in (začasno) ohranitev dotedanje ureditve že možno in dopustno proglašiti za rezultat, ki izkrivlja pravo voljo volilcev. Če je bilo npr. trikrat po 25% glasujočih za tri različne spreminjevalne predloge, 25% glasujočih pa proti vsem trem in torej za ohranitev veljavne ureditve, je seveda ostala v veljavi dotedanja ureditev - toda le do takrat, ko bodo zagovorniki sprememb svojo "ponudbo" zožili na največ dva predloga in z enim od njih uspeli bodisi v parlamentu bodisi na novem referendumu. Če bi šlo za tri tako različne interese, ki se dalj časa ne bi mogli dovolj zblížati, da bi kompromisnemu predlogu omogočili uspeh, bi se neuspešnost spreminjevalnih predlogov seveda lahko še ponavljala in bi zato kljub nesporni večinski volji po spremembah ureditev še naprej ostajala nespremenjena. To ne bi bilo v ničemer nedemokratično, saj sprememba pač ni možna, dokler se ne zbere večina, ki jo bo izglasovala - pa naj bo v parlamentu ali na referendumu. Naša večinska odločba pa v točkah 9-11 in 17-18 tega preprostega dejstva ne upošteva in prikazuje cepitev glasov avtomatično kot "odmik referendumskega izida od dejanske volje volilcev" in kot nekaj a priori negativnega.

4. Če nasproti veljavni ureditvi v parlamentu in med volilci res obstajajo bistveno različni spreminjevalni predlogi, potem ni vložitev tovrstnih referendumskih predlogov nič negativnega, s tem povzročena cepitev glasov pa nikakršen "odmik od dejanske volje volilcev", ampak prav nasprotno - ustrezen izraz te volje. O izkrivljanju dejanske volje volilcev lahko govorimo šele takrat, kadar se začnejo vlagati dodatni referendumski predlogi, ki nimajo podlage v resnični volji (strank ali volilcev) - "samo zato, da bi povzročili cepitev glasov in tako preprečili sprejem kakršnekoli odločitve", kot to piše v 11. točki obrazložitve.

Res je tudi, kar piše prav tam, da "ureditev, ki jo je prinesla novela ZRLI, motivira zagovornike veljavne zakonske ureditve" k takemu početju, kar pomeni, k vlaganju izmišljenih, na realnih potrebah in interesih neutemeljenih predlogov - samo zaradi povzročanja cepitve glasov in zmede med volilci (čeprav so v konkretnem primeru vsi štirje predlogi očitno povsem realni, saj odražajo resnične interese predlagateljev, od katerih noben ni zagovornik veljavne ureditve, ki je slab kompromis in jo hočejo vsi spremeniti, samo vsak drugače). Toda tudi načelno je na tej točki argumentacija sprejete odločbe spet neodpustljivo površna in protislovna.

III. Kopičenje konkurenčnih predlogov

5. Prvič: k takemu početju motivira resnične zagovornike veljavne ureditve prav vsaka ureditev, ki omogoča vlaganje večjega števila konkurenčnih predlogov - od treh konkretnih ureditev, ki jih "ponuja" ta odločba v 17. in 18. točki, bi po tem kriteriju torej dve ureditvi takoj odpadli in bi preostala samo še res odlična in izvirna švicarska ureditev, ki pa so jo tudi tam, kolikor je nam doslej znano, uvedli samo za zvezne ustavne referendume (pri vseh drugih referendumih možnost cepitve glasov še vedno ostaja) - toda po gornjem kriteriju švicarska ureditev demotivira vlagatelje dodatnih predlogov ne s to originalno rešitvijo konkurence dveh predlogov, ampak s tem, da ta ureditev že a priori omogoča le konkurenco dveh predlogov: "ljudskega" predloga in parlamentarnega protipredloga. Drugod pa je v "srednjeevropskem" tipu referendumskega odločanja (ki temelji na povezavi Volksbegehren -

Volksentscheid) kopičenje konkurenčnih predlogov onemogočeno na povsem drugačen, bistveno preprostejši način: s težavnejšim dostopom do referendumov, zaradi česar do večjega števila hkratnih konkurenčnih predlogov praktično sploh ne more priti (in je "bavarski model" torej samo teoretično predvidena, v praksi najbrž še ne preizkušena varianta). Za vlaganje konkurenčnih predlogov in posledično cepitev glasov torej pri nas ni prav nič kriva sporna (sedaj razveljavljena) novela ZRLI, ampak naša (takrat očitno slabo premišljena) širokogrudna ustavna ureditev, ki v nasprotju s tujimi ureditvami in izkušnjami omogoča vlaganje referendumskih predlogov (in torej tudi njihovo hkratno konkuriranje) kar štirim subjektom: ne le volilcem in parlamentu (že tu se mnoge ustave, kolikor referendum sploh dovoljujejo, omejujejo samo na volilce), ampak dodatno še 30 poslancem in Državnemu svetu. Kriviti zakon za nekaj, kar je v sistem referendumskega odločanja vgradila že sama ustava, pa je povsem neutemeljeno.

6. Drugič: Kako bi zakon sploh lahko preprečil hkratno izvajanje večjega števila nasprotujočih si referendumskih predlogov - ali iz njega vsaj izločil neresne, fiktivne, zgolj povzročanju zmede in cepitve glasov namenjene predloge? Možnost preprečitve hkratnih konkurenčnih referendumov po "načelu prioritete", kot je to poskusil Državni zbor na začetku teh zapletov, je Ustavno sodišče že zavrnilo - po mojem mnenju utemeljeno in prepričljivo. Če je realnih variant več, naj se soočijo hkrati - drugače bi se gotovo začela še manj smiselna "tekma za prioriteto" (kdo bo vložil svoj predlog pol ure prej), potem pa bi se mesec za mesecem (v primeru neuspeha prejšnjega predloga) ali leto za letom (v primeru njegovega uspeha) morali zvrstiti še vsi preostali referendumi.

7. In možnost izločanja "izključno manipulativnih" predlogov? Čeprav je meja med realnimi in "manipulativnimi" predlogi zelo težko določiti, sam ne bi nasprotoval temu, da bi Ustavno sodišče kakšen res očitno manipulativen predlog izločilo kot protiustaven (recimo, kot zlorabo pravice do referendumov) - toda to bi bilo dopustno res le v tako očitnem primeru, ko ne bi bil možen nikakršen resen dvom o tem, ali ni Ustavno sodišče morda odločalo po političnih simpatijah in ne po pravnih kriterijih. S tako omejeno intervencijo Ustavnega sodišča torej pri zmanjševanju nevarnosti cepitve glasov ne bi veliko pridobili - seveda pa tako možnost Ustavno sodišče že ima in tu novela ZRLI, taka ali drugačna, nič ne spreminja.

IV. Primerjava "bavarske" in "naše" glasovalne tehnike

8. Naj se sedaj vrnem k prej obljubljeni pojasnitvi, zakaj tudi "bavarska" glasovalna tehnika v obravnavanem pogledu ni nič bistveno boljša od "naše" (razveljavljene), v nekem pomembnejšem pogledu pa je celo bistveno slabša. Tudi bavarski zakon pri konkurenčnih vprašanjih (ki so vsa na eni glasovnici, tako kot po razveljavljenih določbah ZRLI) ne dovoljuje volilcu tega, kar točke 9-11 obrazložitve naše odločbe nakazujejo kot "tisto pravo", namreč možnosti, "da podrejeno (če odločitev, ki jo najbolj podpira, ni sprejeta) podpre tudi drug predlog": tudi po bavarskem zakonu lahko volilec le pri enem predlogu glasuje 'za' - glasovi 'za' se tudi tu torej enako razcepijo kot po "naši" (razveljavljeni) varianti.

9. Razlika je le v tem, da ima pri preostalih predlogih bavarski volilec možnost, da pri njih izrecno glasuje proti ali pa se odgovora pri posameznem predlogu (ali pri vseh) tudi vzdrži.

Prednost te ureditve (pred našo razveljavljeno) je res v tem, da tu zakon ne ustvarja fikcije, da volilčev glas za en predlog nujno pomeni njegov glas proti vsem drugim - ker ima volilec možnost, da glasuje proti ali pa se izrekanja o posameznem predlogu vzdrži.

10. Toda kaj to v resnici pomeni? Prvič: cepitev pozitivnih glasov ni nič manjša kot v "našem" modelu. In drugič: diferenciranje preostalih glasov na negativne in vzdržane (neopredeljene) nikakor nima nujno pomena, ki bi zadostil intenciji točk 9-11 naše obrazložitve. Možno sicer je, da bi posamezen volilec s svojim vzdržanjem pri enem od predlogov (ob enem glasu 'za' in preostalih 'proti') hotel izraziti to, da je ta predlog, kjer se je vzdržal, pravzaprav njegova "druga preferenca", oziroma, da je tisto njegovo vzdržanje pravzaprav nekakšen rezervni glas 'za'. Možno je celo, da bi nekateri v kampanji pred referendumom volilce pozivali, naj zavestno tako glasujejo, in da bi bilo torej tovrstnih glasovanj precej. Toda kljub temu ostaja dejstvo, da bo precej volilcev še vedno pustilo kakšno od več konkurenčnih vprašanj neodgovorjeno iz povsem drugega razloga - preprosto zato, ker tistega vprašanja oziroma predloga sploh dobro ne razumejo in ne poznajo.²

11. Šteti njihove glasove kot "rezervne glasove" za tak predlog pa bi bilo v bistvu še veliko resnejše izkrivljanje prave volje volilcev kot to, da "naš model" volilcu ne omogoči povedati, ali je 'proti' ali 'vzdržan' - in do tega izkrivljanja bi pri bavarskem modelu morda res lahko prišlo (vsaj teoretično, saj v praksi, kolikor vemo, še ni bil uporabljen), toda le izjemoma.

Temeljno pravilo "bavarskega modela" namreč je, da je sprejet predlog, ki dobi več glasov 'za' kot 'proti' - med več takimi predlogi pa tisti, ki je dobil večje (absolutno) število pozitivnih glasov, ne glede na število negativnih. Rezultat 101:99 se šteje torej za boljšega od rezultata 99:50 ali 99:0, kar je lahko prvi pomislek proti bavarskemu modelu. Ta pomislek odpade, če "zmagovalno" število hkrati pomeni tudi večino vseh udeležencev. Če bi bil gornji hipotetični rezultat dosežen ob udeležbi 200, bi bil tudi z gledišča demokracije povsem neoporečen: zmagal bi edini predlog, ki je dobil absolutno večino udeležencev referendumu. Brž ko bi bil tak rezultat dosežen ob večji udeležbi (npr. 300 ali 400), pa se prepričljivost oziroma sprejemljivost modela zamaje. Ob velikem številu 'vzdržanih' oziroma neopredeljenih volilcev namreč postane kriterij, kateri predlog je zmagal, precej neprepričljiv: zakaj naj bi bil rezultat 101:99 ob 100 neopredeljenih boljši od rezultata 100:0 ob 200 neopredeljenih - če pa je prej možno zagovarjati nasprotno stališče.

12. Gornji hipotetični primer kaže, da neopredeljeni glasovi tudi v bavarskem modelu nimajo velike teže - odločilno je v vsakem primeru število pozitivnih glasov, ne glede na to, ali so preostali glasovi negativni ali pa neopredeljeni. Če zmagoviti predlog dobi večino glasov vseh udeležencev, sploh nimajo nobene teže, saj potem (ker vsak volilec lahko samo enkrat glasuje 'za') sploh ne more biti dveh predlogov s potrebno večino glasov. Kadar "zmagovalec" ne dobi večine glasov vseh udeležencev, ampak manj (torej le večino od opredeljenih glasov), se pomen neopredeljenega (res vzdržanega ali zgolj pomotoma neveljavnega) glasovanja seveda poveča: če bi tudi neopredeljene glasove šteli kot negativne (kot po našem razveljavljenem modelu), noben predlog ne bi bil sprejet, tako pa je "pozitivnih" lahko kar več - toda med njimi še vedno odloča zgolj število pozitivnih glasov (tam je torej spet povsem brez pomena, koliko jih je bilo proti in koliko neopredeljenih, tako da teorija o neopredeljenih glasovih kot nekakšnih rezervnih glasovih 'za' tudi tu odpove). "Odštevanje" neopredeljenih glasov torej na razmerje med dobljenimi pozitivnimi glasovi (na konkurenco med predlogi) v nobenem primeru nima nikakršnega vpliva (ne omogoča prenašanja glasov in ne preprečuje cepitve pozitivnih glasov) - v bavarskem modelu omogoči le to, da se lahko šteje za sprejetega predlog, ki sploh ni dobil niti večine glasujočih. Če se ob več konkurenčnih predlogih, ki jih volilci težko razlikujejo in je zato veliko neopredeljenih, še glasovi opredeljenih dokaj enakomerno porazdelijo na te predloge, kaj lahko pride do tega, da so razlike med pozitivnimi glasovi za vse te predloge minimalne - in odločila je torej volja izrazite manjšine (ne le od vseh državljanov, ne le od udeležencev referendumu, ampak celo od tistih, ki so oddali opredeljen glas). Prav to pa je - z gledišča demokracije - problematično.

13. Bavarski model je torej z gledišča zagotavljanja uspeha volji resnične večine volilcev prav tako problematičen in celo nevaren kot "model Ustavnega sodišča" že iz prejšnje odločbe, ponovljen v tej odločbi: šele natančnejša analiza pokaže njune skrite pasti - toda za tako analizo se Ustavnemu sodišču ne pri svojem ne pri bavarskem modelu, ne zadnjič ne tokrat, ni zdelo vredno potruditi. Vse to seveda samo še podkrepljuje moje stališče že iz prejšnje referendumске zadeve: način glasovanja o referendumskih predlogih je za demokracijo tako pomembno vprašanje, da zanj Ustava upravičeno zahteva zakonsko urejanje z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev - in Ustavno sodišče bi to moralo spoštovati.

14. Prikazana razlika med našim in bavarskim modelom je torej v pogledu "izkrivljanja prave volje volilca" povsem nebistvena, ker je pri izbiri med več konkurenčnimi referendumskimi predlogi bistveno le, komu si namenil svoj glas 'za' in ni bistveno, ali ti model omogoča še dodatno diferencirati svoj odnos do preostalih predlogov. "Naš" model te dodatne diferenciacije sploh ni omogočal, bavarski pa jo omogoča - toda na tako problematičen način, da prav zaradi nje postane bavarski model celo demokratično oziroma ustavnopravno problematičen, kolikor omogoča zmago predlogu z izrazito manjšinsko podporo. V tem pogledu pa je razlika med obema modeloma seveda bistvena: "naš" je omogočal zmago samo predlogu z izraženo večinsko podporo (seveda le od glasujočih - tako določa že Ustava). Bavarski model je tu bistveno slabši celo od "modela Ustavnega sodišča", saj slednji (izhajajoč iz ustavne zahteve po večini glasov vseh glasujočih) vpeljuje problematično merilo

"največjega odstotnega deleža glasov" le med predlogi, ki pa so vsi dobili večino glasov vseh glasujočih³. Priporočanje takega modela zakonodajalcu, ne da bi se poprej prepričali, ali nima morda še hujših pomanjkljivosti kot tisti, ki ga Ustavno sodišče kot protiustavnega razveljavlja, je seveda nadvse problematično.

V. Druge možne rešitve

15. Izrecno omenjanje bavarskega (ali nemškega) in švicarskega modela v naši odločbi ima seveda tudi eno dobro stran: pokaže, da so možne različne ureditve spornega vprašanja, da pa švicarska našega problema ne rešuje (ker dobro rešuje le konkurenco dveh predlogov) in da se bavarska (vsaj po dodatni analizi) pokaže kot zelo problematična. Iz ugotovitve, da po svetu tega problema torej še nikjer niso povsem zadovoljivo rešili (v ZDA najbrž še manj, saj o njihovi situaciji v tem pogledu za sedaj vemo predvsem to, da konkurenčnih predlogov ne omejujejo in da celo očitne "trike" oziroma manipulativne predloge, usmerjene izrazito v "cepitev glasov", mirno dovoljujejo⁴), bi po mojem mnenju še toliko bolj moral slediti sklep, ki bi že tako moral nujno slediti iz ustavne določbe o urejanju referendumov z "dvotretjinskim" zakonom - namreč sklep, naj način odločanja o konkurenčnih referendumih pač predpiše zakon, ne pa da se v to izrecno zakonodajalčevo pristojnost meša Ustavno sodišče, in to celo brez jasnih kriterijev in brez temeljite analize primerljivih tujih ureditev, pa tudi tujih ustavnosodnih izkušenj.

16. Razveljavitvi "našega" modela (v noveliranem 46. členu ZRLI) je mogoče očitati še nekaj. V svojem absolutiziranju kriterija "ali način glasovanja omogoča volilcu, da izrazi svojo voljo do vseh konkurenčnih predlogov" (ki mu je enkrat - leta 1968 - očitno "nasedlo" tudi bavarsko ustavno sodišče) je tudi naše ustavno sodišče povsem zanemarilo temeljno izhodišče za urejanje tega spornega vprašanja, namreč to, da je predpostavka za postavljanje posebnih pravil za "konkurenčne" referendume poprejšnja ugotovitev, da gre (oziroma: ali sploh gre) za referendumske predloge, ki se medsebojno izključujejo. Tako sta namreč pojem "konkurenčnih" referendumov zakonsko opredelila tako bavarski zakon kot tudi naš ZRLI, enako pa tudi Ustavno sodišče pri svojem odločanju. Če se pa trije ali štiri referendumski predlogi med seboj izključujejo (sprejet je lahko samo eden med njimi) - ali ni potem "glasovalna situacija" povsem enaka kot pri volitvah, ko tudi med več kandidati (ali listami) praviloma lahko glasuješ samo za enega od več kandidatov (ali list), pa čeprav "bi ob neuspehu kandidata, za katerega je glasoval, volilec morda želel, da gre njegov glas drugemu izmed kandidatov", kot to dobesedno piše v 10. točki naše obrazložitve (samo besedo "predlog" sem zamenjal z besedo "kandidat")? In čeprav so znane in v praksi nekaterih držav že preizkušene volilne tehnike, ki prav to omogočajo (zlasti "irska" volilna tehnika single transferable vote, na drug način pa "panaširanje", ki sicer ne omogoča točno tega, pač pa razdelitev volilčevega glasov med več kandidatov ali strank), pa vendar nikomur ne pride na misel, da bi zato vse druge volilne tehnike (od večinskega sistema do vseh običajnih variant proporcionalnega sistema) razglasil za protiustavne, ker "transferiranja" (prenašanja) glasov ali "panaširanja" ne omogočajo.

17. Naša odločba pa je - pri vprašanju dopustnih tehnik referendumskega glasovanja - storila prav to, najbolj kategorično v 12. točki obrazložitve. Če si tudi tu (zaradi nazornosti) dovolim besedo "predlog" nadomestiti z besedo "kandidat", se to ključno mesto, kjer je sporna zakonska ureditev spoznana za protiustavno (za neskladno s 1., 3., 44. in 90. členom Ustave - ker "onemogoča demokratično izražanje volje volilnih upravičencev oziroma dosledno ugotavljanje te volje"), glasi takole: "Z določbami, ki posredno silijo volilca, da glasuje proti vsem kandidatom, razen za kandidata, ki ga najbolj podpira, je ta pravica bistveno okrnjena, ker onemogoča možnost izrekanja volilcev o vsakem kandidatu posebej."

18. Nesmiselnost take ugotovitve - in s tem tudi konkretne odločbe - je s tem na dlani. Zakaj? Zato, ker je povsem jasno, da takrat, kadar mora več milijonov volilcev izmed tisočev kandidatov izbrati nekaj sto poslancev v parlament - in enako, kadar lahko izmed več konkurenčnih predlogov na referendumu izglasujejo le enega ali nobenega - preprosto ni mogoče v celoti upoštevati vseh sestavin morda kompleksne in notranje diferencirane volje vsakega volilca posebej, ampak morajo nujno biti glasovalna pravila do te mere poenostavljajoča, da omogočajo (v razumnem času in z razumnimi stroški) končno odločitev: kdo je poslanec in kateri predlog je na referendumu sprejet. Pri volitvah imajo ponekod prav zato dvokrožni sistem (da se najprej izločita dva kandidata z največjo podporo,

nato pa med njima še določi zmagovalec), pri referendumih pa ta tehnika menda še nikjer ni bila uporabljena (pri nas je bila že predlagana - dr. Ciril Ribičič, a ne sprejeta)⁵.

19. Prav vsaka volilna oziroma glasovalna tehnika torej volilcu bolj ali manj zožuje spekter izbire: pri klasičnem večinskem sistemu glasuješ lahko le za enega od več kandidatov - če si še tako v dilemi, komu med dvema enakovrednima kandidatom bi dal prednost, se moraš na koncu odločiti in svoj glas v celoti dati samo enemu; alternativa, ki ti jo omogoča zakon, je samo oddaja prazne glasovnice, torej neveljaven glas (čeprav bo to edina možnost tudi za tistega, ki obema oziroma vsem kandidatom izrecno nasprotuje, in katerega resnična volja je torej povsem drugačna - tudi on lahko odda samo neveljavno glasovnico). Pa zato take volilne tehnike še nikjer na svetu niso razglasili za protiustavno in je najbrž še lep čas ne bodo⁶.

20. V običajnih variantah proporcionalnega sistema (če ni omogočeno "panaširanje", kar je zelo redko) prav tako lahko glasuješ samo za eno listo. Ob zelo pogostem "volilnem pragu" je dilema še posebej zaostrena: ali naj glasujem za majhno stranko, ki praga morda ne bo zmogla, in bo s tem moj glas šel v nič (oziroma bom s tem sorazmerno prispeval k uspehu vseh močnejših strank, namesto da bi, tako kot res želim, lahko oddal svoj "rezervni glas" samo za eno večjo stranko) - ali naj se svoji "prvi preferenci" v tej zagati odpovem in svoj edini glas dam svoji drugi najbližji stranki? Večina volilnih sistemov je tu povsem "neusmiljena": imaš zgolj en glas, ki je nedeljiv in neprenosljiv - uporabi ga, kakor veš in znaš, in se ne pritožuj, da ti zakon ni omogočil "izrekanja o vsaki stranki posebej" (kot za referendumske predloge pravi naše ustavno sodišče v pričujoči odločbi). Naš volilni zakon za prve večstrankarske volitve leta 1990 je "panaširanje" (delitev glasu na več strankarskih list) celo omogočil, toda večinski ljudski glas in skoraj enodušen glas politike in stroke sta to "neumnost" (za katero priznavam avtorstvo in vso odgovornost) kategorično zavrgla: volitve pač zahtevajo nujne poenostavitve, preprostost in preglednost sta tu pomembnejši kot "finese" v ugotavljanju prave volje volilcev - to so bili in ostajajo glavni, glasni in tudi dokaj (vsaj delno) prepričljivi razlogi za tako kategorično zavrnitev "panaširanja". Kako kategorično bi bila zavrnjena šele "irska" volilna tehnika single transferable vote, ki je še precej bolj komplicirana kot "panaširanje", si lahko kar mislimo - toda glej, ko Ustavno sodišče presoja ustavnost "preveč preproste" glasovalne tehnike pri konkurenčnih referendumih in jo razveljavi kot protiustavno, pa mirno proglasi za ideal glasovalne tehnike (glej drugi odstavek 17. točke) prav tehniko single transferable vote |

VI. Single transferable vote

21. Ne trdim, da je ideja slaba - nasprotno, kot državljani ali poslanci bi jo pri odločanju o tem, katera glasovalna tehnika naj se (v "dvotretjinskem" zakonu o referendumu) izbere, morda najprej podprl. Seveda šele potem, ko bi poprejšnja temeljita analiza, podkrepljena tudi z ustreznimi javnomnenjskimi raziskavami, pokazala, da si to, za preprostega oziroma povprečnega volilca vendarle zahtevno glasovalno tehniko - zlasti po "slabem okusu", ki ga je zapustil ponesrečeni eksperiment s "panaširanjem" v letu 1990 - pri naši stopnji politične oziroma glasovalne kulture že lahko privoščimo.

22. Pri tej glasovalni tehniki bi namreč volilec lahko bodisi vse štiri spreminjevalne predloge (kadar bodo npr. štirje, kot sedaj) podprl, vendar obvezno z opredelitvijo, po kakšnem vrstnem redu (s številkami: 1, 2, 3, 4) - lahko bi na ta način podprl le dva ali tri (spet označeno s številčno označitvijo svojih "preferenc"), pri čemer bi pri preostalih predlogih verjetno (da bi bilo "pravi volji" čimbolj zadoščeno) lahko bodisi glasoval izrecno proti bodisi ostal neopredeljen - lahko bi podprl le en predlog (tu bi ga bilo treba poučiti, da potem le temu predlogu v glasovalni okvirček zapiše številko 1 - povsod drugod pa zapiše znak X kot glas proti ali pa pusti okvirček prazen) - in lahko bi seveda glasoval tudi nekajkrat proti (X) in nekajkrat "vzdržano" (prazen okvirček) - ali štirikrat proti (če je proti vsem spreminjevalnim predlogom, torej za ohranitev nespremenjene ureditve) ali štirikrat vzdržano (če vse predloge preslabo razume ali je do njih indiferenten ali če s tem protestira proti vsemu) - ali pa bi seveda lahko (iz podobnih razlogov ali pa tudi iz lenobe) tudi ostal doma oziroma šel na izlet.

23. Tudi z možno poenostavitvijo te glasovalne tehnike ("Z zaporednimi številkami označi samo vrstni red predlogov, ki jih podpiraš - vse drugo pusti prazno ali prekrižaj") za povprečnega volilca glasovanje še vedno lahko ostane tako trd oreh, da bo raje ostal doma, kot da bi tvegala napačno glasovanje proti svoji pravi volji - ki je morda tudi njemu samemu neznana ("predloga B in C se mi zdita dobra, a ne vem, kateri je res boljši, predlogov A in D pa dobro ne razumem - bom raje ostal kar

doma"). Pa če bi vsi negotovi ostali doma, bi bilo še dobro, saj bi potem odločilo morda sicer manjše število volilcev, ki pa vedo (ali vsaj mislijo, da vedo), za kaj gre; toda tuje izkušnje kažejo, da je na referendumih praviloma več tistih, ki ne vedo povsem točno, za kaj gre, pa vendarle hočejo soodločiti, pa kakor že bo (res je le, da pri običajnem "da - ne" glasovanju lažje izbereš eno od obeh možnosti, tudi če nisi čisto prepričan - da pa bi večje število dilem oziroma glasovalnih možnosti najbrž pripravilo k abstineni precej večje število neodločenih).⁷

VII. Kriterij za izbiro dopustne zakonske ureditve 24. Ponavljam: ne rečem, da je ideja slaba. Brez vsakega dvoma je to glasovalna tehnika, ki najbolj zanesljivo "izlušči" pravo voljo večine glasovalcev - pod edinim pogojem, da jo dobro razumejo in znajo prav uporabiti. Presoja, ki bi jo moral opraviti parlament kot demokratično izvoljeno ljudsko predstavništvo in to s "skorajustavno" dvotretjinsko večino navzočih poslancev (in ne ustavno sodišče), je, čemu sedaj, pri sedaj doseženi stopnji politične in volilne kulture⁸, dati prednost: čimbolj preprosti glasovalni tehniki, ki jo bodo vsi zlahka razumeli, in bo dala zanesljiv izid, pa čeprav ne bo omogočala bolj "sofisticiranih" možnosti izbire med različnimi variantami in podvariantami (to pa je, žal, prav razveljavljena ureditev po noveli 46. člena ZRLI in ne nadvse problematična "bavarska" varianta) - ali najbolj zanesljivi, toda hkrati za povprečnega volilca tudi najzahtevnejši "irski" volilni tehniki single transferable vote⁹.

25. V tej odločbi, kjer je najpreprostejšo (in s tega gledišča tudi najboljšo, najmanj problematično) glasovalno tehniko - z napačno oziroma neprepričljivo argumentacijo - razveljavilo kot domnevno protiustavno, Ustavno sodišče sicer ni šlo tako daleč, da bi z drugega gledišča najbrž najboljšo glasovalno tehniko zakonodajalcu prikazalo (ali celo ukazalo) kot edino ustavno sprejemljivo. V 17. točki, kjer je center te argumentacije, mu je to glasovalno tehniko (single transferable vote - brez omembe tega strokovnega poimenovanja) sicer povsem jasno priporočilo kot "z vidika možnosti doslednega ugotavljanja volje volilcev ... najustreznejše glasovanje", vendar je dodalo: "Poleg takšne ureditve bi bila ustavno dopustna tudi vsaka druga rešitev, ki ne bi onemogočala možnosti odločanja volilcev o vsakem predlogu posebej."

26. V tej ključni točki je argumentacija odločbe žal spet nekoliko (rekel bi - glede na pomembnost vprašanja za zakonodajalca - kar nedopustno) nejasna, ohlapna in celo delno protislovna. Poleg zgoraj v celoti citiranega stavka, ki za dopustnost zakonodajalčeve možne bodoče izbire postavlja le en kriterij ("omogočanje odločanja volilca o vsakem predlogu posebej"), je v isti 17. točki obrazložitve le malo pred tem drugačen stavek, ki pa postavlja za to dva kriterija - čeprav ju nelogično prikazuje, kot da gre za enega samega. Sporna formulacija se glasi, potem ko 17. točka izrecno dopusti tudi uvedbo glasovanja o konkurenčnih predlogih na eni sami glasovnici: "Vendar bi bilo potrebno v tem primeru način glasovanja in ugotavljanja izidov urediti tako, da ne bi povzročal izkrivljanja volje volilcev oziroma cepitve glasov; da bi torej omogočil volilcu, da na ustrezen način izrazi svojo voljo glede vsakega konkurenčnega vprašanja posebej." (Poudarek moj.)

27. V čem je povsem očitno protislovje med obema citiranima stavkoma? V tem, da se prvi (krajši), ki pa ga je zaradi njegovega mesta v argumentaciji in zaradi njegove dikcije ("...bi bila ustavno dopustna tudi vsaka druga rešitev, ki ...") najbrž treba šteti za odločilnega, zadovoljuje z vsako rešitvijo, "ki ne bi onemogočala odločanja volilcev o vsakem predlogu posebej", medtem ko drugi v poudarjenem delu postavlja mnogo ožji kriterij: rešitev ne bi smela povzročati izkrivljanja volje volilcev v obliki cepitve glasov. Ker sem v svoji analizi problema cepitve glasov (zgoraj) že, upam, dovolj jasno prikazal, da je tehnika single transferable vote ne najboljša, ampak edina (doslej poznana), ki pri glasovanju o več konkurenčnih predlogih ta pogoj izpolnjuje (tehnika iz člena 121-bis švicarske zvezne ustave, ki ga tudi izpolnjuje, rešuje namreč le problem konkurence zgolj dveh konkurenčnih predlogov in za nas torej ni uporabna - če jo prilagodimo, pa dobimo le modifikacijo sistema single transferable vote), bi bila taka interpretacija oziroma razrešitev protislovja iz 17. točke obrazložitve v neskladju z nadaljnjim besedilom obrazložitve, ki v 18. točki kot primer ustavno sprejemljive ureditve navaja tudi nekatere nemške ureditve, npr. bavarsko, v 12. točki pa prav tako ugotovitev o neustavnosti razveljavljene ureditve po noveli ZRLI omejuje na ugotovitev, da ta je s tako ureditvijo glasovalna pravica "bistveno okrnjena, ker onemogoča možnost izrekanja o vsakem predlogu posebej".

28. Gornja analiza torej potrjuje, da je ključni kriterij za dopustnost možne bodoče zakonske ureditve, ki bi se vrnila k "evropskemu" splošno sprejetemu modelu glasovanja o vseh konkurenčnih predlogih na eni sami glasovnici¹⁰ - in s tem preprečila z gledišča demokracije najbolj problematično možnost,

da med dvema predlogoma s potrebno večinsko podporo zmagata tisti, ki ima za delček boljši odstotek pozitivnih glasov, čeprav morda pri bistveno nižjem absolutnem številu volilcev, ki ga podpirajo, torej možnost bolj slučajne ali "loterijske" kot resnične zmage - da je torej ključni kriterij za dopustnost take ureditve zgolj zagotovitev "možnosti odločanja volilcev o vsakem predlogu posebej" in ne nujno (za vsako ceno) tudi preprečitev cepitve glasov. Nemški model namreč cepitve glasov ne preprečuje (samo pri enem od konkurenčnih predlogov sme volilec oddati pozitiven glas), pa odločba kljub temu tudi ta model dopušča, češ da "v veliki meri (ne pa v celoti) preprečuje cepitev glasov". Zadnja trditev sicer, kot smo videli, ne drži - toda če bi bil tudi nemški model vnaprej izločen kot nedopusten, odločba zakonodajalcu sploh ne bi več puščala nikakršne izbire (kar bi bilo v nasprotju ne le z vlogo Ustavnega sodišča, ampak tudi z dikcijo te konkretne odločbe), pa tudi sicer bi bilo nevzdržno, če bi bavarsko ureditev, na katero se odločba kar na dveh mestih izrecno sklicuje, šteli pri nas za ustavno nedopustno - navsezadnje tudi s primerjalnopravnega gledišča.

29. Sam sem v tem ločenem mnenju izrazil proti bavarskemu modelu sicer zelo močne pomisleke z gledišča demokratičnosti - proti modelu single transferable vote pa samo z gledišča njegove morda prevelike zahtevnosti za povprečnega volilca. Zapisal sem, da bi bil slednji sprejemljiv "šele potem, ko bi poprejšnja temeljita analiza, podkrepljena tudi z ustreznimi javnomnenjskimi raziskavami, pokazala, da si to, za preprostega oziroma povprečnega volilca vendarle zahtevno glasovalno tehniko ... pri naši stopnji politične oziroma glasovalne kulture že lahko privoščimo".

VIII. Možnost povratka k eni glasovnici

30. Če naj bi Državni zbor ta "povratak k evropsko sprejeti demokratični praksi konkurenčnih predlogov na eni glasovnici" (od skrajno problematičnega in v svetu edinstvenega "modela Ustavnega sodišča") izglasoval še pravočasno, da bi bilo možno na ta kolikor toliko normalni način izvesti že naše prvo - in za nadaljnji razvoj našega političnega sistema tako zelo pomembno - referendumsko glasovanje letošnje jesen, je vnaprej jasno, da takih temeljitih analiz in javnomnenjskih raziskav (ki bi lahko sledile šele po temeljitem in dolgotrajnejšem seznanjanju širše javnosti z bistvom in posebnostmi takega zapletenega načina glasovanja) do takrat ne bo mogoče niti dobro pripraviti, kaj šele izvesti.

31. Kaj torej storiti? Sam bi se v takem precej nevhvaležnem položaju najbrž odločil za (modificiran) bavarski model, kajti tak način glasovanja je vendarle preprost in povprečnemu volilcu hitro doumljiv: glasovati smeš le enkrat "za", pri drugih predlogih pa lahko poljubno glasuješ bodisi "proti" bodisi se odgovora vzdržiš. Ta model sem označil kot "modificiran" bavarski model samo zato, ker je (na srečo in, upajmo, v zadostni meri in trajno - glej naslednjo opombo pod črto) modificiran že z določbo 90. člena naše ustave, da ne zmagata katerikoli predlog, ki ima boljše razmerje med pozitivnimi in negativnimi glasovi, ampak le pod pogojem, da je dobil tudi večino glasov vseh glasujočih. In upajmo, da tega pogoja ne bosta izpolnila dva referendumska predloga¹¹, saj to po mojem mnenju ob pravilni razlagi 90. člena Ustave niti možno ni - in potem bi bila uporaba tega modela sploh neproblematična (skoraj) v vsakem (bistvenem) pogledu.¹²

32. Kaj konkretno storiti oziroma kako konkretno glasovati, bodo "svojim" volilcem tako in tako na glas in vsiljivo dopovedovali vsi predlagatelji konkurenčnih predlogov v 30-45 dneh kampanje pred dnevom glasovanja: zagovorniki večinskega sistema najbrž, da je treba nujno glasovati izrecno proti vsem trem drugim predlogom kot zgolj različnim variantam proporcionalnega sistema, zagovorniki teh drugih treh predlogov pa bodo najbrž "svojim" volilcem priporočali, naj poleg glasu "za" njihov predlog obvezno glasujejo "proti" uvedbi čistega večinskega sistema, pri drugih dveh "proporcionalnih" predlogih, tudi pri t.i. kombiniranem, pa naj se vzdržijo. S tem bi namreč - v duhu argumentacije tu obravnavane odločbe Ustavnega sodišča - indirektno oddali nekakšen "rezervni glas" za eno od drugih dveh variant proporcionalnega sistema. Vse tri variante proporcionalnega sistema, ki nastopajo v naši referendumski ponudbi, bi namreč lahko kratko označili kot izraelsko (LDS), nemško (DS) in popravljeno "slovensko" varianto (DZ) - ali pa izraelsko kot čisto, nemško kot kombinirano in "slovensko" kot že (malo ali precej?) deformirano varianto proporcionalnega sistema. Možna so pa seveda tudi drugačna navodila - manj ekskluzivni zagovorniki večinskega sistema bi npr. lahko svojim volilcem svetovali podobno: glasujte za večinski sistem ter proti izraelski in "slovenski" varianti proporcionalnega sistema, pri kombiniranem nemškem sistemu (predlog DS) pa se vzdržite.

33. Skratka, možno je pričakovati, da bodo stranke in drugi predlagatelji vseh štirih predlogov, pa tudi strokovni in poljudni razlagalci 30-45-dnevni rok za kampanjo pred referendumom dobro izkoristili in volilce dobro inštruirali, kako naj pri prvem političnem referendumu pri nas (če osamosvojitvenega plebiscita ne štejejo) glasujejo - in upajmo, da bodo na referendum šli samo tisti, ki jim bo jasno, kako želijo glasovati in kaj želijo s tem doseči. Na eni glasovnici bo volilec svojo pravo voljo nedvomno laže izrazil nepopačeno in brez napak, saj bo to tako zanj kot tudi za volilne odbore in komisije bolj pregledno kot možne manipulacije in drugi zapleti z večjim številom glasovnic, ločenim izračunavanjem udeležbe za vsak referendum posebej, s tem povzročeno neprimerljivostjo doseženih rezultatov itd.

IX. Zaključek

34. Potem bi kljub vsem dosedanjim zapletom prvo referendumsko odločanje v demokratični Sloveniji vendarle lahko dalo vsaj do neke mere smisel in po demokratičnih merilih neoporečen rezultat. Če seveda zanemarimo "nepomembno", čeprav že pri prejšnjem referendumskem odločanju od petih sodnikov priznано dejstvo, da ta rezultat, kakršenkoli že bo, ne bo rezultat "pravega" zakonodajnega referenduma, kakršnega zahtevata 3. in 90. člen Ustave in kakršen bi ljudsko voljo neposredno in polnoveljavno pretvoril v zakon, ampak le rezultat nekakšnega "predhodnega" in le napol (le "negativno") zavezujočega referenduma, ki v bistvu pomeni le dajanje "obveznih" navodil zakonodajalcu, kakšno vsebino mora imeti zakon - če ga bo zakonodajalec seveda sploh hotel (ali mogel - namreč z zahtevano dvotretjinsko večino) tudi res sprejeti. Škoda. Ustavno sodišče bi namreč s svojo odločnejšo in (vsaj po mojem mnenju) ustavnopravno doslednejšo intervencijo lahko preprečilo morebitni nastanek za resnično demokratično ureditev nezaželene situacije, ko lahko nesporazumi glede pomena izida takega referenduma, ki se mu tudi v prejšnji odločbi "daje vsebina, ki je po zakonu nima"- če še naprej citiram besede iz ločenega mnenja sodnika Testena iz prejšnje referendumske zadeve - "v primeru, da bo kakšen od referendumskih predlogov dobil potrebno večino, vzbudijo nepravilne razlage, neutemeljena pričakovanja in zahteve volilcev". Še enkrat: škoda. Kajti to ne bi bil dober začetek praktičnega uveljavljanja prave neposredne demokracije v Sloveniji.

35. Kar zadeva to zadnjo odločbo, pa naj sklenem takole: ta odločba je po mojem mnenju v svoji argumentaciji tako površna in protislovna, da je morda celo zagovorniki political question doctrine (kot ameriškega pristopa k tovrstnim ustavnopravnim vprašanjem) ne bodo mogli razlagati kot kvaliteten prispevek k utrjevanju demokratičnih pravil referendumskega odločanja. Ali morda vendarle?

Sodnik
mag. Matevž Krivic

Opombe:

1 Če izvzamemo izjemni mejni primer, ko bi za ustavno spremembo glasovalo točno 60 poslancev in bi bilo vseh 30 preostalih pripravljenih zahtevati potrditveni referendum, bi bilo torej teh 30 podpisov praktično možno zbrati (vsaj delno torej tudi izmed poslancev, ki so v parlamentu ustavno spremembo podprli) le v primeru, kadar je del vsaj 60-članske (vsaj dvotretjinske) parlamentarne večine za ustavne spremembe glasoval le pod pogojem, da bodo pred uveljavitvijo predložene še ljudstvu v potrditev.

2 Zanimiv je podatek o tem, kakšno je bilo ravnanje švicarskega volilca ob navadnih (ne konkurenčnih) referendumih: dolgoletno povprečje je bila 15-odstotna udeležba volilcev, ki so vedeli, za kaj pri referendumu gre, 25-odstotna udeležba takih, ki se referendumov udeležujejo, ker štejejo to za svojo državljansko dolžnost, čeprav zastavljenih vprašanj ne razumejo, in 60- odstotna abstinenca (Kurt Nussli: *Pressefreiheit und Pressevielfalt*, Verlag Ruediger, Diessenhofen 1980, str. 22).

Neka ameriška raziskava iz leta 1985 pa ugotavlja, da celo samo 15% glasujočih (ne vseh volilnih upravičencev) navaja, da vedno v zadostni meri razumejo referendumsko vprašanje, 37% večinoma, 47% pa praviloma ne (Julian Eule: *Judicial Review of Direct Democracy*, *The Yale Law Journal*, May 1990, str. 1516). Drug vir, citiran na istem mestu, navaja iz let 1976-80 naslednje podatke za štiri ameriške države - o popolnem in delnem nerazumevanju referendumskih predlogov: Arizona 41+33%, Colorado 23+36%, Oregon 20+40%, Washington 18+34%, tretji vir pa za Kalifornijo, Massachusetts, Oregon in Rhode Island, da je tam le 20% posebej v ta namen testiranih odraslih prebivalcev pokazalo

sposobnost brati in razumeti aktualna referendumski vprašanja in njihove razlage. Avtor članka J. Eule še navaja, da v primerjavi z udeležbo na volitvah pri udeležbi na referendumih nesorazmerno narašča delež volilcev z višjim socialnim statusom, zlasti bolje izobraženih, premožnih in belcev (cit. članek, str. 1515).

3Kar je z vidika demokratičnosti sprejete odločitve problematično zato, ker med dvema diametralno nasprotnima predlogoma lahko "zmaga" eden v bistvu povsem slučajno (z manjšim številom pozitivnih glasov, če je pri njem razmerje med pozitivnimi in vsemi oddanimi glasovi za kakšen promil boljše), kar je za tako bistvene odločitve povsem nesprejemljiv kriterij. Če bi do takega položaja res prišlo (da skoraj enaka večina glasujočih podpira dva med seboj močno različna ali celo diametralno nasprotna predloga), bi bil to dokaz zanesljiv znak za to, da glasujoči obeh predlogov najbrž sploh niso dobro razumeli - in edino sprejemljiva rešitev bi potem lahko bila samo še "drugi krog glasovanja", ki bi nedvoumno določil pravega zmagovalca. - O slučajnem ali "loterijskem" sprejemanju zakonov na referendumih v podobnih primerih (legislation by lottery) govori tudi ameriški članek, citiran v 2. opombi (na str. 1570).

4V 2. opombi citirani članek (J. Eule, str. 1517) navaja primer, ko je v Kaliforniji (kot ameriškem že skoraj "ekspornem" modelu referendumski demokracije - op. M. K.) naftna kompanija Occidental Petroleum skušala zvesti volilce, da ne bi glasovali za prepoved vrtnja ob obali, na ta način, da je sama vložila navidezno podoben predlog, iz katerega je bilo le težko razbrati njegov pravi pomen. Tožba na prepoved tega referendumski vprašanja kot prevare je bila zavrnjena z obrazložitvijo, ki je, kot piše J. Eule, nehote obsodila celotno kalifornijsko neposredno demokracijo s trditvijo, da "sporni referendumski predlog verjetno ni nič bolj zavajajoč kot katerikoli drugi".

5Bavarski zakon (iz leta 1994) jo v 80. členu predvideva samo za skrajno izjemni primer, ko bi dva konkurenčna predloga dobila povsem enako število glasov.

6Drugače je seveda s samim bistvom večinskega volilnega sistema, ker omogoča manjšini zmago nad večino ali pa hudo disproporcionalnost parlamentarnega zastopstva - tu pa je v tuji teoriji že zaslediti argumentirane glasove o protiučelnosti takega volilnega sistema (Hans Meyer: Demokratische Wahl und Wahlsystem - v: Isensee/Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts, Band II, Muller Verlag, Heidelberg 1987, str. 258-267).

7"Referendumski paradoks", če ga lahko tako imenujem, je torej v tem, da je izid glasovanja morda tem bolj zanesljiv in torej tem bolj demokratičen, čim več volilcev je (kot ne dovolj odločenih) ostalo doma, in ne, kot bi človek prvi trenutek pomislil, čim večja je bila udeležba. Seveda se pa ta logika na neki meji (a kje?) obrne: ko je pa enkrat večina (kako velika?) zaradi negotovosti (ne zgolj zaradi indiferentnosti) ostala doma in je odločila le precejšnja manjšina in to morda še z zelo tesnim izidom - ali je to potem res bolj demokratična odločitev, kot če bi v javni razpravi vsi, ki kaj vedo, povedali, kaj mislijo in kaj predlagajo - odločil pa bi potem parlament (zlasti, če vprašanje ni preveč spolitizirano - oziroma, kadar je, če bi mu uspelo najti širše sprejemljivo kompromisno rešitev, ki referendumski avto-logiki praviloma ni dosegljiva)?

8Kdaj kasneje bo morda drugače - tudi analiza ustavnopravnih možnosti in nemožnosti, dopustnosti in nedopustnosti določenih ureditev mora biti vedno konkretna. Tudi v odločbi (v 13. točki) citirani nemški avtor Przygode pri analizi bavarske ureditve zavrača možni ugovor prevelike zapletenosti tam predpisane glasovalne tehnike prav z argumentom, da sta tamkajšnjemu volilcu iz lokalnih volitev že znani volilni tehniki kumuliranja in panaširanja, kar da "dokazuje, da je 'preprosti' volilec vendarle sposoben tudi česa več kot le zgolj odgovora na alternativo da-ne" (Stefan Przygode, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, Nomos, Baden-Baden 1995, str. 27).

9...ki pa je, nota bene, če se že sklicujemo tudi na primerjalnopravne argumente, kljub vsem njenim nespornim prednostim še pri volitvah od Ircev doslej ni prevzel menda nihče razen Malte, na referendumsko odločanje pa je doslej niso niti prenesli niti sploh začeli o čem takem razmišljati še sploh nikjer. Zakaj pa ne bi bila to naša "inovacija"? Lahko - toda preden se še enkrat (po "panaširanju" pri volitvah leta 1990) zaletimo, premislimo stvar res temeljito in preverimo (npr. po irski in drugi strokovni literaturi), ali ni morda že pred nami kdaj prišel še kdo drug na to idejo - in zakaj jo je morda opustil.

10Samo v ZDA, kolikor nam je doslej znano, morda vsaj v nekaterih državah (ali celo v vseh?) konkurenčne referendume izvajajo na ločenih glasovnicah - ne da bi bilo iz razpoložljive literature in druge dokumentacije možno razbrati vsaj to, kakšno je v tem primeru pravilo za ugotavljanje izidov (kateri od konkurenčnih predlogov je sprejet, če jih več hkrati dobi potrebno večino glasov).

11Če je to sploh matematično možno, kar je odvisno od take ali drugačne razlage pojma "večina volilcev, ki so glasovali": po moji (dobesedni) razlagi, ki med "volilce, ki so glasovali", vključuje tudi volilce, ki so oddali prazne ali drugače neveljavne glasovnice (kajti tudi oni so glasovali - nehote

neveljavno ali pa hote neopredeljeno), to niti matematično ne bi bilo možno, kar bi problem seveda zelo poenostavilo. Dokler bi obveljala taka interpretacija, bi bil po mojem mnenju ta "modificirani bavarski model" morda celo najboljši izmed možnih, saj bi bil za volilca lahko razumljiv, hkrati pa ne bi imel slabosti, ki jo očitam originalnemu bavarskemu modelu - prav z morebitno spremembo gornje interpretacije ustavno določenega pojma "volilcev, ki so glasovali", pa bi se vanj ta bistvena slabost žal lahko vrnila. Priporočam torej omenjeno (dobesedno) interpretacijo gornjega ustavnega pojma, ki ga po mojem mnenju drugače tako in tako ne bi bilo dopustno interpretirati - toda moje mnenje seveda še ne pomeni, da bi tudi večina v Ustavnem sodišču, če bi prišlo do konkretnega spora, nujno razsodila enako. Če bi se to kdaj res zgodilo, pa bi bilo po mojem mnenju spet treba tehtati, kaj je boljše oziroma kaj je manjše zlo: bavarski model z omenjenimi "demokratskimi defekti" ali model single transferable vote z njegovo morda preveliko zapletenostjo. Razen če bi takrat - ko bo njegov sestav morda že drugačen od današnjega - takratno Ustavno sodišče preklicalo sedaj izrečeno "anathemo" nad najpreprostejšim modelom "volilne tehnike obkroževanja številke pred izbranim predlogom" iz razveljavljene novele 46. člena ZRLI. Tudi to je, če pogledamo malo po svetu, možno in se kdaj zgodi.

12Ostala bi mu le res nebistvena oziroma malo pomembna pomanjkljivost, da bi bila med glasovanjem proti posameznemu predlogu in vzdržanjem pri istem predlogu le simbolična, ne pa tudi za izračunavanje izida pomembna razlika. Za izračunavanje izida oziroma zmagovalca bi bilo namreč važno le, kateri predlog je dobil "večino glasov volilcev, ki so glasovali" (pozitivno, negativno ali neveljavno oziroma vzdržano) - in to večino bi ob teh pogojih lahko dobil le en predlog, ne pa dva ali več. Prav s tem bi bila odstranjena za res demokratičen način ugotavljanja zmagovalca bistvena nevarnost, da bi večino lahko dobila dva ali celo več predlogov - eden recimo "pravo" večino vseh glasujočih, drugi pa le fiktivno (po odštetju neopredeljenih oziroma neveljavnih glasov), pri čemer bi zaradi boljšega razmerja med pozitivnimi in negativnimi glasovi lahko "zmagal" celo ta drugi predlog, čeprav bi zanj morda glasovalo le nepomembno in z glasovi za prvi predlog neprimerljivo število volilcev. Ob tej bistveni prednosti takega modela je njegova "slabost", da v njem pri "poraženih" predlogih ni važno, koliko volilcev je glasovalo izrecno proti njim in koliko se jih le ni izrecno opredelilo, res povsem nebistvena. Razen če a priori vztrajamo na tem, da je dober in ustavno dopusten le tisti model, ki vedno da zmagovalca in nikoli ne pusti neodgovorjenih vprašanj še za naslednje možne faze parlamentarnega ali referendumskega odločanja. Tako ostre kriterije bi izpolnjeval - in še to le do neke mere - od doslej poznanih izključno samo model single transferable vote. V tem primeru pa bi moralo Ustavno sodišče izrecno in nedvoumno povedati, da je v Sloveniji ustavno dopusten samo ta model - čeprav ga pri referendumskem odločanju ne uporabljajo prav nikjer drugod na svetu. Da taka odločitev ne bi vzdržala ne primerjalnopravne ne kakšne druge relevantne presoje, je, mislim, očitno.