

Neposredna demokracija u SAD-u: ustavna inicijativa

*Biljana Kostadinov**

*Sanja Barić***

UDK 342.573(73)

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 13. 5. 2007.

Prihvaćeno 10. 9. 2007.

Iako su SAD jedna od država koja ne predviđa oblike neposredne demokracije na razini federacije, ustavi članica američke federacije prihvaćaju instituciju ustavne i zakonodavne inicijative – jedan od ključnih elemenata za njihovo razlikovanje od Ustava SAD-a. Građani 24 savezne države SAD-a neposredno su od 1904. do kraja 2005. odlučivali o 2.155 ustavnih i zakonskih prijedloga, u 21. stoljeću Amerikanci očekuju širenje novog ustavnog populizma – uporabe institucija neposredne demokracije. Autorice tumače ustavna rješenja i stvarne učinke primjene navedenih institucija na oblikovanje državne politike u tim državama.

Ključne riječi: neposredna demokracija, ustavna inicijativa, zakonodavna inicijativa, izvršna vlast, legislativa, SAD

* Dr. sc. Biljana Kostadinov, izvanredna profesorica na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (associate professor at the Chair of Constitutional Law, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)

** Dr. sc. Sanja Barić, docentica na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (assistant professor at the Chair of Constitutional Law, Faculty of Law, Rijeka University, Croatia)

1. Uvod

Opće je poznato nepovjerenje očeva utemeljitelja federalnog Ustava SAD-a (1787.) u izravno očitovanje narodne volje zbog straha od tiranije većine i odluka obojenih nepromišljenim emotivnim stajalištima.¹ Predstavnička demokracija, utemeljitelji koje su Burke, Adams i Madison, traži maksimum kompetentnosti, raspravu unutar informiranih elita, povjerenje dano narodnim predstavnicima i vladavinu demokratski izabranih čelnika. Neposredna demokracija prema Rousseau, Franklinu i Jeffersonu traži maksimum odgovornosti, narodnu participaciju, povjerenje u narod, samoupravu i vladavinu naroda. Oba modela demokracije kohabitiraju u suvremenoj Americi, znanstvena rasprava o prednostima svakog modela ne prestaje. M. Dane Waters iznosi: »Inicijativa i referendum postojali su u nekom obliku u ovoj državi od 1600. Građani Nove Engleske okupljeni neposredno raspravljali su i glasovali (tzv. *forum meetings*). Thomas Jefferson predlagao je unosenje zakonodavnog referenduma u Ustav Virginije (1775.). Massachusetts prvi ima referendum na razini države za usvajanje Ustava 1778. New Hampshire ga slijedi 1792. Danas je u svim državama, osim Delawarea, obvezatan ustavotvorni referendum u postupku izmjene ustava.«²

Iako SAD ne usvaja oblike neposredne demokracije na razini federacije, ustavi članica američke federacije prihvaćaju instituciju ustavne inicijative – jedan od ključnih elemenata za razlikovanje državnih ustava od Ustava SAD-a. Državne reforme potaknute inicijativnim postupkom pokrivala su iznimno široke političke teme, konzervativne, liberalne i populističke, inicijativom se koriste sve političke opcije. Neke teme su iscrpljene, neke legalizirane: smrtna kazna, dvojezično obrazovanje, prohibicija, neposredno odlučivanje o novim porezima (danas su 43 države usvojile oblike smanjenja poreza na nekretnine, a 15 država olakšice na porez na dohodak), glasovanje u oba doma legislative kvalificiranom većinom za povećanje poreza, ograničenje mandata izabranih dužnosnika, tzv. »rotacija u uredu« (18 država ima takvo ograničenje i u svima je usvojeno putem inicijative), pravo glasa žena, osamsatni radni dan, državno financiranje pobačaja, do-

¹ Charles R. Kesler, The Founders' Views of Direct Democracy and Representation; Gary Rosen, James Madison and Spirit of 1787, u: *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and Polling Era*, Ed. By E. Abrams, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002.; Branko Smerdel, Američke teorije federalizma, u: Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb, 1989.

² M. Dane Waters, People Power: Initiative in the U.S., u: *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and Polling Era*, str. 102.

puštenje roditelja za prekid trudnoće maloljetnice. Građani 24 savezne države SAD-a neposredno su odlučivali od 1904. do kraja 2005. o 2.155 ustavnih i zakonskih prijedloga.³ Novi ustavni populizam, uporaba ustavne inicijative i zakonodavnog referenduma, rezultirali su samo 2000. s više od 200 odlazaka na birališta u 42 države SAD-a (primjerice, u 24 države koje usvajaju inicijativu predloženo je 2000. godine 350 inicijativa, a odlučivalo se o 70). Odaziv građana na birališta veći je 5–7% kad se odlučuje o inicijativi, za razliku od redovitih izbora zastupnika. M. Dane Waters iznosi deset najraširenijih tema o kojima su 2000. odlučivali građani Amerike: zaštita životinja, uporaba marihuane u medicinske svrhe (usvojeno u Coloradu i Nevadi, Oregon, Utah i Kalifornija promijenile su uvjete prodaje lijekova), obrazovanje (povećani fondovi za javno školstvo u Kaliforniji, Coloradu, Oregonu i Washingtonu), kontrola nabave oružja (Colorado i Oregon usvojili pojačanu kontrolu prodaje oružja, očekuju se slične inicijative u ostalim državama), zdravstvena zaštita (reforma nije prošla u Massachusettsu, ali je javno mnijenje prisililo legislativu na usvajanje sličnog prijedloga, očekuje se istovrsno postupanje interesnih skupina u drugim državama), medicinski potpomognuto okončanje života teških bolesnika (prošlo u Oregonu, odbijeno u Michiganu), prava homoseksualaca i istospolni brakovi (nakon Hawaja, Aljaske i Kalifornije, odlučivalo se u Nebraski i Nevadi), porezi (smanjivanje poreza nije usvojeno u Coloradu, Oregonu i Aljaski, ali je uspjelo u Massachusettsu, Južnoj Dakoti i Washingtonu), dvojezično obrazovanje (Arizona eliminirala dvojezičnost nakon Kalifornije 1997.) i zaštita okoliša.⁴ U 21. stoljeću Amerikanci očekuju rast primjene institucija neposredne demokracije u državama.

Američka ustavna doktrina upozorava na probleme primjene institucija neposredne demokracije. D. Magleby iznosi: »Narod koji vlada neposredno trebao bi razumjeti postupak i koristiti se njime. Siromašniji, neobrazovani građani i pripadnici manjinskih skupina organizacijski su i financijski isključeni iz postupka, njihovi problemi slabo su artikulirani, lišeni su sredstava i osobne učinkovitosti za pokretanje postupka i vođenje neposredne inicijativne kampanje.«⁵ To traži određivanje stvarnih učinaka primjene neposredne demokracije na oblikovanje državne politike u tim državama.

³ *Initiative Use by Initiative and Referendum Institute*, University of Southern California, <http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use.pdf>, 15. svibnja 2006., 3. svibnja 2007.

⁴ Predsjednik američkog Initiative and Referendum Institute M. Dane Waters, *People Power: Initiative in the U.S.*, u: *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and Polling Era*, str. 108.

⁵ David B. Magleby, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1984., str. 13.

Ustavna inicijativa oblik je neposredne demokracije kad građani – autori prijedloga mogu, ako prikupe peticijom određen broj potpisa prema ustavom određenom postotku biračkog tijela (od 5 do 15%), tražiti neposredno narodno odlučivanje o određenom pitanju ili donošenje zakona ili ustavnog amandmana. Ako građani mogu tražiti odlučivanje biračkog tijela naroda o navedenim područjima bez posredovanja legislative, riječ je o neposrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi, a ako se o prijedlogu građana mora ponajprije očitovati legislativa, a tek potom slijedi narodno odlučivanje, riječ je o posrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi.⁶ Šesnaest od osamnaest država usvaja neposrednu ustavnu inicijativu, a Massachusetts i Mississippi imaju proces posredne ustavne inicijative. Zakonodavni inicijativni postupak usvajaju 24 države.⁷ U federalnom revizijskom postupku nema neposrednog narodnog sudjelovanja u promjeni ustava, dok države u tim postupcima maksimalno proširuju participaciju građana. J. Kincaid navodi da je učestala izmjena i dopuna državnih ustava posljedica temeljnog razlikovnog obilježja tih ustava u odnosu prema Ustavu SAD-a – povjerenja država u neposredni narodni pristanak i kontrolu.⁸ Za razliku od Ustava SAD-a utemeljenog na posrednom narodnom prihvaćanju i složenim većinama, državni ustavi instrumenti su većinske demokracije.⁹ Primjerice, Ustav Kalifornije (čl. 2. st. 8., 1879.) usvaja ustavnu i zakonodavnu inicijativu. Peticija s tekstom predloženog zakona ili ustavnog amandmana dostavlja se državnom tajniku, za ustavnu inicijativu potrebno je prikupiti potpise 8% birača upisanih u biračke popise na posljednjim guvernerskim izborima, a za zakonodavnu 5%. Ustav Kalifornije (1879.) određuje da biračima ne može biti podnesena inicijativa s više

⁶ V. Frederick J. Boehmke, *The Indirect Effect of Direct Legislation: How Institutions Shape Interest Group Systems*. The Ohio State University Press, Columbus, 2005., str. 166.

⁷ <http://www.iandrinstitute.org>, 1. veljače 2007. Razlikuje se neposredna zakonodavna inicijativa i posredna zakonodavna inicijativa. Neposredna zakonodavna inicijativa postoji u 21 državi, a posredna u 9 država.

⁸ J. Kincaid, *State Constitutions in the Federal System, The Annals of the American Academy*, 496, March 1988., str. 19. Južna Dakota uvodi ustavnu inicijativu i referendum 1898., Utah 1900., Oregon 1902., Nevada 1904. (samo referendum), Montana 1906., Oklahoma 1907., Maine i Missouri 1908., Arkansas i Colorado 1910., Arizona, Kalifornija i Novi Meksiko (samo referendum) 1911., Idaho, Nebraska, Nevada (samo referendum) Ohio i Washington 1912., Michigan 1913., Sjeverna Dakota 1914., Kentucky (samo referendum) i Maryland (samo referendum) 1915. i Massachusetts 1918. Nakon Drugog svjetskog rata Aljaska 1959. usvaja institucije, Florida (samo ustavnu inicijativu) i Wyoming 1968., Illinois (samo ustavnu inicijativu) 1970., District of Columbia 1977. i Mississippi (samo ustavnu inicijativu) 1992.

⁹ V. Donald S. Lutz, *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*. Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1980.

objekata, koja uključuje sadržajno različita područja (čl. II. st. 8. d).¹⁰ U razdoblju od 1950. do 1974. američke su države usvojile 279 inicijativa, no u sljedećih četvrt stoljeća usvajaju 929 inicijativa, riječ je o povećanju 233% na kraju 20. stoljeća. U šest država odlučivalo se do 1998. o više od 100 inicijativa u svakoj: Oregon je imao 300 inicijativa, Kalifornija 264, Colorado 195, Sjeverna Dakota 167, Arizona 144 i Washington 124.¹¹ Oregon vodi i po broju usvojenih inicijativa (110), a slijedi ga Kalifornija sa 34% usvojenih inicijativa (90). Međutim, u razdoblju od 1979. do 1998. broj usvojenih inicijativa u Kaliforniji raste (od 107 usvojeno je 47, dakle 44%).¹²

Federalni Ustav SAD-a ne usvaja oblike neposredne demokracije, referendum i ustavnu inicijativu. Narodni zastupnici u federalnom Kongresu imaju kratki, dvogodišnji mandat; ta se činjenica smatra dovoljno čestom provjerom stajališta birača. Izmjena federalnog Ustava zahtijeva ratifikaciju 3/4 saveznih država, tj. 38 država; ustavi 24 države predviđaju narodnu inicijativu. Vjerojatnost uvođenja saveznog referenduma i dalje je vrlo mala. U prošlosti je bilo nekoliko važnijih faza zagovaranja uvođenja nacionalnog referenduma. U prvom razdoblju, od 1890. do 1912., u vrijeme populističkog i progresivnog pokreta, ideja nacionalnih referenduma i inicijativa raširila se među manjim političkim strankama (National People's Party, Socialist Party, Labor Party).¹³

¹⁰ Ustavi Floride (1968., čl. XI. st. 3.), Missourija (1945., čl. III st. 5.) i Oklahome (1907., čl. XXIV. st. 1.) sadržavaju istu odredbu. Neke savezne države traže da se svaki ustavni amandman usvaja odvojeno jedan od drugog (primjerice Ustav Arizone 1911., Ustav Montane 1972.). Ustav Massachusettsa (1780.) traži da odredbe sadržane u narodnoj inicijativi budu međusobno povezane (članak XLVIII., II. odjeljak 3.). Američki sudovi traže usvajanje amandmana odvojeno, prema u saveznom državama širokoprihvaćenom pravilu da se ustavnom inicijativom ustavi nadopunjuju, ali se ne mogu izmijeniti u cijelosti.

¹¹ Elisabeth R. Gerber, Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative*. Prentice Hall, 2001., str. 2.

¹² Prosječan trošak inicijativne kampanje u Kaliforniji 1998. iznosi 8,401.934 dolara (u najskupljoj je potrošeno 66,922.504 dolara). Prema izvješću California Secretary of State, 1999, <http://www.ss.ca.gov>, 15. travnja 2006.

¹³ Progresivni pokret nastao je u kasnom XIX. stoljeću, kao odgovor na promjene koje su se događale u američkoj ekonomiji, društvu i vladi. Brojni progresivci vjerovali su da su ustavne reforme od krucijalne važnosti u borbi protiv problema rastućeg urbano-industrijskog društva te u postizanju vlastitih ciljeva razvijenije demokracije, institucionalne racionalnosti i socijalne pravde. Pokušali su osloboditi donošenje političkih odluka od dominacije posebnih interesa, kroz neposrednu demokraciju, uvođenje ustavne inicijative, referenduma i opoziva. Jedan od prvih elaboriranih prijedloga nacionalnog referenduma iznio je Nathan Cree u djelu *Direct Legislation by the People* (Chicago: A. C. McClurg, 1892.). Zagovaralo se dvostupanjsko odlučivanje naroda. Anketa provedena među kongresnim kandidatima na izborima 1906. godine pokazala je da manje od trećine kandidata podržava neposredno

U razdoblju od 1914. do 1940. tema neposredne demokracije reaktualizirana je u kontekstu rata i mira, govorilo se o tzv. ratnom referendumu (ili referendumu za mir). Prijedlog je bio sljedeći: savezni Ustav treba izmijeniti tako da predviđa obvezni referendum za odluku o ulasku u rat, osim u slučaju izravne invazije ili napada na američki teritorij. Utemeljena na vjerovanju da ovlast proglašavanja rata mora ostati u rukama naroda, zamisao o ratnom referendumu javila se kao pokušaj sprečavanja uključivanja SAD-a u 1. svjetski rat. Pacifističke skupine, antiimperijalisti i zagovaratelji američke neutralnosti zajedno s gorljivim liberalima koji smatraju da se Amerikanci ne trebaju miješati u zbivanja na drugim kontinentima, tvrde kako ratove započinju vlade radi svojih interesa i interesa vojnih i pratećih industrija. Ekstremniji zagovaratelji zalažu se ne samo za ratni referendum već, u slučaju njegova pozitivna ishoda, tvrde da u rat prvo treba poslati one građane koji su glasali »za«.¹⁴ Samo u veljači 1917. podneseno je 9 različitih prijedloga ustavnog amandmana koji uvodi ratni referendum; prema dostupnim podacima, većina američkih birača protivila se ulasku u 1. svjetski rat. Između 1925. i 1935. to se pitanje redovito stavlja na dnevni red. Popularnost ideje o ratnom referendumu doseže vrhunac sredinom 1930-ih; anketa pokazuje da je za njegovo usvajanje u to vrijeme nedostajao samo 21 glas u Zastupničkom domu američkog Kongresa (prijedlog kongresmena Ludlowa, siječanj 1937.).¹⁵ American Institute of Public Opinion u listopadu 1937. objavljuje rezultate istraživanja javnog mnijenja prema kojima 73% Amerikanaca (podjednako su bila zastupljena urbana i seoska područja, regije i građani prema pripadnosti glavnim političkim strankama) drži da narod mora neposredno odlučiti o ulasku Amerike u rat.¹⁶ Rastuću podršku dokinuo je oštro suprotno stajalište predsjednika F. D. Roosevelta, a s nacističkim širenjem u Europi i nakon napada na Pearl Harbor ideja je potpuno zamrla. U novijem raz-

odlučivanje. I demokratska i republikanska stranka drže da je ono ne samo nepotrebno već i opasno za tradicionalno načelo predstavničke vladavine te ujedno prijetnja njihovoj ulozi u stvaranju državne politike. V. G. Alan Tarr, *Understanding State Constitutions*. Princeton University Press, 1998.

¹⁴ Allan L. Benson, *Appel for Reason*, September 19, 1914., u: Benson, *A Way to Prevent War*. Girard, Kans, 1915. Navod iz: Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*. A Twentieth Century Fund Book, Harvard University Press, 1999., str. 164.

¹⁵ Speech by Louis Ludlow, *Congressional Digest*, 17, no. 2, February 1938. Navod iz: Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, str. 45.

¹⁶ Hadley Cantril and Mildred Strunk, *Public Opinion – 1935 to 1946*. Princeton: Princeton University Press, 1954., str. 1025.

doblju, posebice 1970-ih i 1980-ih godina, nacrt narodne inicijative na saveznoj razini periodično predlažu različite političke opcije.¹⁷

Zaziranje od ustavne inicijative i referendumu na razini federacije prevladava i danas. Uz razloge nedovoljne informiranosti javnosti, utjecaja medija na odluku birača, potencijalne polarizacije nacije oko pojedinih pitanja, ugrožavanje prava manjina, često se spominje i nemogućnost donošenja kompromisnih rješenja te, napose, federalnim Ustavom uspostavljena predstavnička vladavina kao temeljni oblik usmjerivanja državne politike. Jedno od predloženih rješenja je uporaba savjetodavnog referendumu u prvotnoj fazi zakonodavnog postupka. Kongres bi tako dobio povratnu informaciju o zakonodavnom prijedlogu prije njegovu usvajanja; odlučivanje bi – kako o svrishodnosti donošenja odluke, tako i o njezinim detaljima – ostalo u isključivoj nadležnosti izabranih predstavnika.¹⁸

Navedena stajališta valja razmotriti u svjetlu prakse ustavnih inicijativa u pojedinim savezним državama. Pokazat ćemo da tijela državne vlasti u savezним državama u kojima ustav predviđa ustavnu inicijativu i referendum imaju nakon usvojene ustavne inicijative mnogo veću mogućnost utjecaja na konačno oblikovanje državne politike nego što to intuitivni zaključak predviđa.

2. Utjecaj usvojene ustavne inicijative na državnu politiku

Iznimno velik broj ustavnih i zakonodavnih inicijativa u državama članicama američke federacije (od 1904. do kraja 2005. građani 24 savezne države glasovali su o 2.155 prijedloga) traži promišljanje u kojoj mjeri uspješne inicijative utječu na stvaranje državne politike. Tendencija rasta bro-

¹⁷ Ljevica navodi kako bi inicijativa omogućila građanima da se barem ponekad ravnopravno nose s krupnim kapitalom, lobistima i njihovim utjecajem u Kongresu; desnica zagovara mogućnost izravnog utjecaja na smanjenje poreza; neutralni zagovaratelji smatraju da bi inicijativa oživila interes javnosti za političke odluke i povećala odaziv birača. Demokracija mora značiti više od samo periodičnog izbora predstavnika, ona treba uključiti smislenu građansku participaciju u odlučivanju. Ustavna inicijativa i referendum na razini federacije omogućili bi da se glas birača jasnije čuje te stvorili snažniji osjećaj političke odgovornosti predstavnika.

¹⁸ Tom Ryan, *National Advisory Referendum, Citizen Participation*, January/February 1981., str. 17.

ja inicijativa u 21. stoljeću se nastavlja.¹⁹ Oštre, medijski često agresivno eksponirane promidžbene kampanje »za« ili »protiv« inicijative, osobna dostava zagovarajućih letaka, milijuni dolara koje organizatori, pobornici i protivnici inicijative redovito troše dodatno pridonose dojmu da odluka koja će biti donesena igra važnu ulogu. Usvojenu inicijativu, međutim, provode državna (izabrana) tijela, službenici i osobe kojih su stajališta nerijetko različita ili čak suprotna od sadržaja inicijative. Dapače, u velikom je broju slučajeva pokrenuta inicijativa izravno potaknuta neslaganjem birača s politikom ili neaktivnošću redovitih tijela. Skupine koje će pokrenuti ovaj skupi i organizacijski zahtjevni mehanizam često su upravo one koje nemaju drugi način provedbe svojih političkih zamisli. Izabrani predstavnici i javni službenici mogu osporavati ustavnost inicijative pred državnim i federalnim sudovima ozbiljno odugovlačeći primjenu odluke. Primjerice, u Kaliforniji, Coloradu i Oregonu 58% uspješnih inicijativa tijekom 1990-ih dospjelo je na kontrolu ustavnosti na sudovima, gdje ih je čak 43% proglašeno neustavnima. Naglašavamo da je, suprotno tomu, rijetka kontrola ustavnosti zakona u državama i oni se iznimno proglašavaju neustavnima.²⁰ Pri donošenju provedbenih propisa ili usvajanju potrebnih mjera, ovisno o preciznosti teksta same inicijative, moguća su široka i kreativna tumačenja koja nerijetko zaobilaze ili ograničavaju temeljnu namjeru koju su imali predlagatelji inicijative.

Analizirajući primjenu institucije inicijative, misao vodilju pokretača, okolnosti i učinke referendumskih odluka, pokazat ćemo da je utjecaj uspješnih prijedloga često ograničen i slabiji od pretpostavljenog i/ili očekivanog. Na stupanj usklađenosti stvarnog učinka inicijative s rezultatom referendumu utječe šest različitih čimbenika: 1. stajalište primjenjivača inicijative – vjerojatnost usklađenosti raste u uvjetima prihvaćanja sadržaja inicijative od primjenjivača; 2. jasnoća izričaja rješenja koje je usvojeno – kompliciranost i nepreciznost zahtijeva dodatnu razradu u provedbenim mjerama čime se omogućuje sloboda tumačenja; 3. troškovi provedbe – obuhvaćaju tehničke troškove (primjerice konkretni trošak organizacije određene službe, financiranje određene mjere i sl.) i političke troškove (nužnost preusmjerivanja proračunskih sredstava i posljedično smanjenje sredstava za neke druge stavke); 4. sankcije koje primjenjivači mogu očeki-

¹⁹ Prvih pet američkih država s najviše inicijativa su: Oregon (331), Kalifornija (306), Colorado (198), Sjeverna Dakota (173) i Arizona (155). *Initiative Use by Initiative and Referendum Institute*.

²⁰ B. Kostadinov i S. Barić, *Sudski nadzor referendumskih odluka u saveznom državama SAD-a, Hrvatska javna uprava*, 3/2006., str. 57–84.

vati u slučaju nepotpune primjene ili potpune neprimjene – sudske, ali i političke sankcije; 5. jednostavnost utvrđivanja sukladnosti primjene s rezultatima referenduma – složene mjere mogu zamagliti istinski utjecaj pojedinog djelovanja i time smanjiti vjerojatnost sankcija i 6. brojnost primjenjivača – vjerojatnost sukladnosti opada s rastom broja primjenjivača. Veći broj primjenjivača ujedno uključuje i veću vjerojatnost da se barem neki od njih ne slažu sa sadržajem odluke (ad 1.), zatim povećava troškove provedbe (ad 3.), otežava utvrđivanje odgovornosti pa ujedno smanjuje vjerojatnost sankcija za neprimjenu (ad 4. i 5.). Izabrali smo raščlaniti nekoliko reprezentativnih primjera narodnih inicijativa u Kaliforniji, prvo, jer je riječ o tradicionalno shvaćenoj »vodećoj državi neposredne demokracije u SAD-u«,²¹ a drugo, jer na normativnoj razini rezultati referenduma na jedinstveni način obvezuju državnog zakonodavca. Kalifornija je jedina savezna država koja zabranjuje zakonodavcu da mijenja, dopunjuje, ukida ili na bilo koji drugi način utječe na zakone koji su prihvaćeni na temelju inicijative; oni se mogu mijenjati samo novim referendumom.²² U svim drugim državama zakonodavna tijela imaju mogućnost izmjene usvojene inicijative, makar samo u ograničenom obliku (kvalificiranom većinom ili nakon proteka roka od 3 do 5 godina).²³

a) Protivljenje zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti inicijativi

Razmotrimo prvo uspješnost inicijativa u slučajevima postojanja nedvosmislene opozicije javnih službenika. Inicijativi se tako može protiviti izvršna vlast, zakonodavna vlast ili oboje, pa čak i sudbena vlast. Na referendumu 1998. kalifornijski birači usvojili su Prijedlog 97 kojim se traži ponovno uspostavljanje državnog programa sigurnosti na radnom mjestu i zdravstvene skrbi (Cal/OSHA). Na temelju federalnih propisa u državama koje nemaju takve mjere provode se federalni programi financirani iz federalnog proračuna. Prema općeprihvaćenom mišljenju, kalifornijski program pružao je znatno viši stupanj zaštite od federalne sheme. Republi-

²¹ Elisabeth R. Gerber, op. cit., str. 3.

²² Ustav Kalifornije, čl. 2., sec. 10 c). Iznimka je slučaj kad sama inicijativa izrijekom daje zakonodavnom tijelu pravo izmjene i dopune. <http://www.leginfo.ca.gov/>, 3. svibnja 2007.

²³ Analizu odredbi drugih državnih ustava o tom pitanju vidi u: Philip Dubois, Floyd F. Feeney, *Improving the California Initiative Process: Options for Change*, Berkeley, CA: California Policy Seminar, 1992.

kanski guverner Deukmejian ukinuo ga je godinu dana prije namjeravajući smanjiti troškove državnog proračuna ujedno smatrajući nepotrebnim organizirati složene nadzorne službe. Guverner se izričito protivio usvajanju Prijedloga 97, čak je i osobno sufinancirao kampanju protiv njega. Jednom usvojen, Prijedlog 97 utvrđivao je obvezu ne samo ponovnog uvođenja Cal/OSHA već i izdvajanja jednakih sredstava kao i u prethodnom razdoblju. Taj je zahtjev bio posve jasan, a njegovo nadgledanje relativno jednostavno. Predizborne ankete pokazale su da OSHA ima snažnu potporu velikog broja birača i raznih interesnih skupina, posebno sindikata. Uz to, podrška je stizala i iz redova tradicionalno republikanskih birača. Guverner Deukmejian stoga je mogao očekivati pravne, ali i ozbiljne političke sankcije u slučaju nepoštovanja odluke kojoj se osobno protivio. Istodobno, Prijedlog 97 nije spominjao način provedbe i praćenje rezultata OSHA. Državna revizija utvrdila je da ponovo uspostavljena agencija ima manje zaposlenika nego u prethodnom razdoblju, da obavlja oko 24% manje istražnih i nadzornih radnji, da na vlastitu inicijativu postupi u znatno manjem broju slučajeva te da je imenovani rukovoditelj agencije službeno sudjelovao u kampanji protiv Prijedloga 97.²⁴ U formalno-proračunskom segmentu guverner je potpuno poštovao odluku birača, no u djelu organizacijsko-personalne diskrecije konačna je provedba bila bliža njegovim osobnim stajalištima. Posljedično, krajnja namjera pokretača inicijative ostala je samo djelomično ispunjena, guverner je uspio ograničiti stvarni utjecaj referendumske odluke.

U odnosu pak na zakonodavno tijelo zanimljiv je primjer Prijedloga 140 iz 1990. kojem je cilj bio smanjenje troškova državnog zakonodavnog tijela te ograničavanje izbornog mandata. Predlagači, različite organizacije civilnog društva okupljene oko skupine *Gradani za kongresnu reformu*, navodili su da izabrani predstavnici trajno zaposjedaju državne parlamente, stječu znatne prihode, koristeći se svojim položajem postaju gotovo nepobjedivi na izborima, što sve u konačnici slabi odgovornost vlasti. Kao i u slučaju drugih država u kojima je to pitanje postavljeno na referendumu, svi su se izabrani političari bez iznimke zdušno protivili predloženim ograničenjima. Prijedlog 140 usvojen je sa 52,2% glasova birača, a njegova dva bitno različita segmenta – proračunski i mandatni – polučili su posve različite rezultate u praksi. U svojem financijskom aspektu, Prijedlog 140 ograničio je trošak zakonodavca na iznos od 950.000 dolara po kongresmenu.²⁵ S obzirom na broj zastupnika i senatora u Kaliforniji (80 + 40), to je kon-

²⁴ Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 40–41.

²⁵ Ibid., str. 53.

kretno značilo smanjenje sa 166 na 114 milijuna dolara, odnosno smanjenje više od četvrtine prošlogodišnjeg iznosa. Zakonodavac je zatražio sudsku zaštitu, no kalifornijski Vrhovni sud potvrdio je ustavnost takvih odredbi,²⁶ a Vrhovni sud SAD-a nije Prijedlog 140 ni uzeo u razmatranje. Mobilizirane su utjecajne skupine civilnog društva i potrošena 2,5 milijuna dolara na kampanju. Bilo je posve jasno da nepoštovanje usvojene odluke ne može izbjeći sankcije. Namjera predlagača bila je jasna: smanjiti plaće i ostale naknade koje dobiva političko osoblje državnog parlamenta. No, tekst Prijedloga 140 sadržavao je obvezu *ukupnog* smanjenja sredstava koja se osiguravaju za zakonodavno tijelo, ne i specifično smanjenje upravo *plaća i naknada* izabраниh predstavnika. Zakonodavnom tijelu tako je omogućeno da barem formalno ispuni svoju obvezu smanjivanjem troškova za nepolitičko osoblje i službe, zadržavajući visoku razinu plaća političkog osoblja. Povrh toga, praćenje troškova i utvrđivanje poštovanja izvorne namjere složena je zadaća čak i za zainteresirane i dobro informirane osobe. Fluidnost proračunskih stavki i mogućnost njihova kombiniranja, preslagivanja i redefiniranja otežava praćenje stvarnih ukupnih troškova koji se odnose na zakonodavno tijelo. U praksi se upravo to i dogodilo. Proračunska stavka označena kao »trošak zakonodavnog tijela« doista je smanjena na određenih 114 milijuna dolara. Pomnijom analizom utvrđeno je da su primarno reducirani troškovi stručnih službi, i to u nekim slučajevima čak 55%.²⁷ Iz proračuna Kalifornije za 1992. vidi se da čak ni stručne službe u mnogim slučajevima nisu trpjele znatna smanjenja: kompenzacija je izvršena organizacijskim preustrojem. Osnovan je, primjerice, novi Ured za istraživanje (California Research Bureau) pri kalifornijskoj Državnoj knjižnici; taj je ured preuzeo dio poslova dotadašnjih pomoćnih i tehničkih službi zakonodavnog tijela. Državna se knjižnica financira putem posebnih proračunskih stavki koje formalno nisu povezane s proračunskim stavkama zakonodavnog tijela. To je tek jedan od primjera, a analizu dodatno otežava preimenovanje agencija koje obavljaju pojedine poslove. U konačnici su proračunska sredstva državnog zakonodavca nesumnjivo smanjena, no osnovni cilj Prijedloga 140 nije postignut: razina plaća kongresmena ostala je gotovo netaknuta. Drugi aspekt Prijedloga 140 – onemogućivanje trajnog zadržavanja na izabranim političkim funkcijama – polučio je potpuni uspjeh. Prijedlog je u tom smislu sadržavao sljedeće odredbe: članovi državnog zastupničkog doma

²⁶ *Legislature of the State of California v. March Fong Eu*, 1991, 54 Cal. 3d 492.

²⁷ *Legislative Analyst's Office, The California Budget Process: Problems and Options for Change*, Sacramento: LAO, 1990.–1992.

mogu biti izabrani najviše na tri dvogodišnja mandata, a senatori i drugi izabrani službenici (uključujući guvernera, državnog odvjetnika, državnog revizora, itd.) najviše na dva četverogodišnja mandata. U oba slučaja riječ je o doživotnim ograničenjima. Vidi se da je, osim na zakonodavno tijelo, ta odluka izravno utjecala i na izvršnu vlast: otpor obiju grana vlasti tijekom cijele kampanje bio je izniman. Iako spomenutih 52,2% glasova kojim je Prijedlog 140 prihvaćen ne pokazuje jednoznačnu potporu biračkog tijela, predlagatelji su uživali široku nacionalnu potporu. Jasnoća teksta i nesumnjiva jednostavnost utvrđivanja mjere u kojoj javna tijela poštuju referendumsku odluku nisu primjenjivačima ostavljali manevarski prostor. Sudovi su podržali Prijedlog 140. Tračak nade za izabrane predstavnike bila je odluka Vrhovnog suda SAD-a kojom je ukinuto pojedinim državnim propisima uvedeno ograničavanje mandata kongresmena iz tih država u federalnom Kongresu. Ipak, ta se odluka nije protegnula i na situaciju ograničavanja mandata u državnim zakonodavnim tijelima. Federalni žalbeni sud nije prihvatio žalbu kalifornijskog parlamenta,²⁸ a Vrhovni je sud SAD-a ponovo odbio odlučivati o tome; referendumsku odluku ostala je na snazi. Ograničenje mandata u potpunosti se primjenjuje. Prijedlog 140 u ovom je segmentu ispunio svoju svrhu.

Zanimljivo je promotriti i sudbinu Prijedloga 184 iz 1994., poznatog i kao Prijedlog *Tri kaznena djela*. Radi se o inicijativi prihvaćenoj sa značajnom većinom glasova birača (71,9%) usmjerenoj borbi protiv kriminala.²⁹ Pošto je osuđenik nakon puštanja iz zatvora počinio novo ubojstvo mlade djevojke, koalicija udruga birača, žrtava zločina i policijskih službenika započela je kampanju s ciljem utvrđivanja dugotrajnih zakonskih kazni za ponavljanje kaznenih djela te onemogućivanja skraćivanja takvih kazni. Uživajući veliku potporu obiju političkih stranaka, ta je ideja pretočena u zakon koji je parlament usvojio osam mjeseci prije samog referenduma. Prijedlog 184 ipak je podnesen biračima pa je time, kao što smo već pojasnili, u Kaliforniji onemogućeno da se kazne ublaže bez nove neposredne odluke biračkog tijela. Prema tekstu Prijedloga 184, osoba koja je osuđena drugi put dobiva kaznu u dvostrukom trajanju od one koju bi inače dobila, a ako je riječ o trećoj ili daljnjoj osudi, minimalna kazna je 25 godina zatvora. Materijalni troškovi održavanja kaznenih ustanova ogromni su, no svekoliki konsenzus javnosti i političara uvjetovao je visok stupanj poštovanja usvojene odluke. Ipak, ispunjenje cilja Prijedlog 184 presudno ovisi o postupcima nadležnih državnih odvjetnika i sudaca. Jed-

²⁸ Bates v. Jones, 1997., 131 F. 3d 843.

²⁹ Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 61.

na od njegovih odredbi sadržavala je sljedeću formulaciju: »državni odvjetnik dokazuje postojanje prijašnjih osuda za teža kaznena djela, no može u interesu pravednosti« (naglasile autorice), »sukladno čl. 1385. Kaznenog zakona Kalifornije, tražiti da se zanemari njihovo postojanje za potrebe tekućeg postupka.« Usporedna analiza omjera broja uhićenja zbog sumnje na počinjenje kaznenih djela i naknadnih osuđujućih presuda, kao i uporabe odredbi o *Trećem kaznenom djelu* u različitim sudskim okruzima unutar Kalifornije prije i poslije usvajanja Prijedloga 184, jasno pokazuje različite stupnjeve njegove primjene.³⁰ U okruzima San Francisco, Marin i Alameda, u kojima je Prijedlog dobio jedva 50%-tnu potporu birača, sudovi su mnogo rjeđe upotrebljavali kumulaciju kazni. Osim toga, Vrhovni sud Kalifornije protumačio je da i sami sudovi, neovisno o djelovanju državnog odvjetništva, mogu »u interesu pravednosti zanemariti postojanje prijašnjih osuda«,³¹ »nekoliko kaznenih djela počinjenih tijekom jednog događaja smatrati jednim kaznenim djelom«³² te »primijeniti odredbe o stečaju, a ne pukom zbrajanju sankcija, u slučaju višestrukih osuda za isti događaj.«³³ Navedena interpretacija svakako u sebi nosi pozitivne elemente; striktna primjena odredbe o *Tri kaznena djela* u drugim okruzima, primjerice, dovela je do osude na 25 godina u slučaju treće provalne krađe u kojoj su ukradene kutije cigareta u vrijednosti samo 20 dolara. Nesumnjivo je, međutim, da čak i široki politički konsenzus o Prijedlogu 184 nije doveo do jedinstvene i potpune primjene njegovih odredbi; bitnu ulogu ovdje igraju krajnji primjenjivači, tj. sudovi.³⁴

b) Protivljenje političkih stranka inicijativi i promjene javnog mnijenja

Jedan od najeklatantnijih primjera negativnog utjecaja suprotnih stajališta i interesa političkih stranka na krajnji ishod inicijative vezan je za Prijedlog 99 iz 1988. Birači su jasno iskazali namjeru smanjenja uporabe cigareta

³⁰ California Bureau of Criminal Statistics, *Crime and Delinquency in California for all California Counties*, Sacramento: California Department of Justice, Division of Law Enforcement, Bureau of Criminal Statistics, 1993.

³¹ *People v. Superior Court (Romero)*, 1996., 13 Cal. 4th 497.

³² *People v. Benson*, 1998., 18 Cal. 4th 24.

³³ *People v. Deloza*, 1998., 18 Cal. 4th 585.

³⁴ O utjecaju stajališta sredine na suce, posebice zbog njihova izravnog izbora, u kontekstu odlučivanja o ustavnosti provedene narodne inicijative već smo pisali. V. B. Kostadinov, S. Barić, op. cit.

i drugih duhanskih proizvoda. Prijedlog 99 povećao je za 25 centi porez na sve duhanske proizvode, a utvrdio je i preciznu formulu diobe tako stvorenih proračunskih sredstava između šest novih računa u okviru Fonda za dodatni porez na cigarete. Svaki od računa treba se utrošiti u točno utvrđenim postotcima na točno određene svrhe, primjerice programe za smanjenje uporabe duhanskih proizvoda, istraživanja, bolničke troškove, medicinske troškove siromašnih, zaštitu okoliša, itd. Tako utvrđene obveze državnog zakonodavca bilo je lako nadzirati, a većina kongresmena nije se protivila tim mjerama. Činjenica je, međutim, da duhanska industrija financira mnogobrojne političke kampanje. Tadašnjem guverneru uplaćeno je tijekom kampanje 59.250 dolara, prosječni prilog senatorskim izbornim kampanjama iznosio je 10.837 dolara.³⁵ Stajalište duhanskih tvrtki bilo je nedvosmisleno: obustavit će svoje priloge pojedinim političarima u slučaju provedbe tih mjera. Politički troškovi provedbe Prijedloga 99 time su postali vrlo osobni i iznimno visoki, ozbiljno konkurirajući pravosudnim sankcijama neprovedbe tih odluka. Prijedlog 99 sadržavao je i dopuštenje zakonodavcu da preusmjeri sredstva s pojedinih računa u druge svrhe, ali samo uz 4/5 odluku oba doma te samo ako je takva alokacija sukladna svrsi inicijative. I doista, u narednom desetogodišnjem razdoblju zakonodavac je donio i guverner potpisao niz mjera kojim se redistribuiraju pojedina sredstva, primarno na štetu računa za obrazovanje i istraživanje, dvije aktivnosti koje su najviše pogađale duhansku industriju.³⁶ Argumenti u prilog prenamjene – potreba za povećanjem financiranja medicinskih troškova za siromašne, kvalitetnija oprema za bolnice, privremenost mjera i iznimni proračunski razlozi – nisu bili prihvaćeni u sudskom postupku; pokretači inicijative pobijedili su u nekoliko sudskih sporova.³⁷ Sudovi su naložili poštovanje odredbi usvojene inicijative. Poštovanje sudskih odluka, međutim, kratkog je vijeka, političari i dalje uspijevaju novim mjerama opstruirati potpuno ispunjenje svrhe usvojenog Prijedloga 99 umanjujući negativne posljedice koje trpi duhanska industrija.

Poznate su također situacije u kojima je dio biračkog tijela koji se protivio inicijativi i ostao u manjini na razini cijele države uspio u fazi primjene ostvariti značajne ustupke. Tumačile smo u prethodnim radovima kako su se

³⁵ Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 43.

³⁶ Izvatke iz internog dopisa jedne duhanske kompanije u kojem se izriječno navode stvarni i predvidivi gubitci u slučaju potpune primjene navedenih aktivnosti vidi u dijelu odluke *Just Say No to Tobacco Dough Campaign v. State of California et al.*, Superior Court, State of California, County of Sacramento, No. 539577, str. 25–26.

³⁷ *Just Say No to Tobacco Dough Campaign*, Case history. Navod u: Elisabeth R. Gruber, Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative*.

u najnovije vrijeme narodne inicijative učestalo koristile na štetu pojedinih manjinskih skupina (imigranata, etničkih skupina, homoseksualaca, itd.). Američko iskustvo u primjeni referendumata i narodne inicijative bogato je primjerima u kojima su manjine bile objekt diskriminirajućih odluka. Devetnaesto stoljeće obilježeno je pojavom rasističkih inicijativa zajedno s rasnom segregacijom i problemima ropstva.³⁸ Građani Oklahome usvajaju 1910. ustavni amandman poznat pod nazivom *Grand-father clause* koji povezuje vršenje biračkog prava s određenom razinom obrazovanja. Amandman se odnosio na crno stanovništvo jer su bijelci bili oslobođeni provjera.³⁹ Kalifornija 1920-ih usvaja narodnu inicijativu o sprečavanju osoba japanskog podrijetla da postanu vlasnici velikih zemljišta. 1960-ih u više saveznih država raspisuju se referendumima protiv pravičnih uvjeta u stanovanju (engl. *anti-fair housing*) između bijelaca i crnaca. Više od 90% tih prijedloga prolazi na referendumima. Vrhovni sud SAD-a dva prijedloga proglašava neustavnim (*Reitman v. Muckley*, 387 U.S. 369 i *Hunter v. Erickson* 393 U.S. 385).

Naglašavamo ovdje primjere inicijative *English Only* i inicijative usmjerene prema ukidanju dvojezičnog obrazovanja, tj. Prijedloga 63 iz 1986. i Prijedloga 227 iz 1998.⁴⁰ Prijedlog 63 proglasio je engleski jezik službenim jezikom države Kalifornije i tražio od zakonodavca i drugih relevantnih tijela da »poduzmu potrebne mjere da ga očuvaju i ojačaju«. ⁴¹ Inicijativu je podržalo 73,2% birača izašlih na birališta. Cilj je bio unificirati etnički sve raznorodniju populaciju (napose azijskog i latinskoameričkog podrijetla) potičući asimilaciju stanovništva koje ne govori engleski jezik. Koalicija udruge imigranata oštro se protivila takvim naporima; isticalo se pravo na izbor vlastitog jezika. Prijedlog 63 navodi obvezu države da »osigura mehanizme koji bi omogućili da imigranti nauče engleski jezik u najkraćem mogućem roku«. Konkretnije mjere, međutim, nije definirao. Državna tijela i obrazovne ustanove mogli su o tome sami odlučiti. Troškovi ostvarivanja dodatnih obrazovnih programa i predvidljive poteškoće u prenamjeni proračunskih sredstava na štetu postojećih proračunskih stavki dodatno su demotivirali političare u provođenju Prijedloga 63. Pojedini školski okruzi

³⁸ D. A. Bell, *The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality*, *Washington Law Review*, 1978.–1979., no 54, str. 1.

³⁹ V. B. Kostadinov, *E pluribus unum: ustavnost država članica američke federacije*, *Zbornik PFZ*, 57, (2) 291–312 (2007.), te B. Kostadinov i S. Barić, *op. cit.*

⁴⁰ Njima je prethodio Prijedlog 38 iz 1984., vrlo sličnog sadržaja pa ga ovdje ne razmatramo.

⁴¹ California Secretary of State, *Statement of the Vote*, Sacramento, 1996.

uveli su posebne programe; na državnoj razini nikada nije donesen propis koji bi ustanovio jednoznačne mjere za provođenje Prijedloga 63. Izborni materijal u San Franciscu i dalje se tiska trojezično (engleski, kineski i španjolski); tumačenje nadležnog državnog ureda je da Prijedlog 63 traži da »službeni materijal bude uvijek dostupan na službenom jeziku, tj. engleskom jeziku, ali ne i samo na engleskom jeziku.«⁴² Učinci Prijedloga 227 iz 1998. također su vrlo raznorodni, ovisno o stajalištima pojedinih školskih okruga i njihova stanovništva. Taj prijedlog predviđa ukidanje dvojezičnih programa »uranjanjem« učenika ne-engleskog materinjeg jezika u nastavno okruženje engleskog jezika te uspostavljanje srednjoročnog programa podučavanja engleskog jezika u ne-engleskim jezičnim zajednicama. Nastavu na ne-engleskom jeziku mogu pohađati samo djeca koja uopće ne razumiju engleski jezik, ali i djeca roditelji koje to zatraže od školskih vlasti. Prijedlog 227 nije propisao postupak ni kriterije koji će se koristiti pri odobravanju takvih zahtjeva. Konkretna primjena Prijedloga 227 ovisi o velikom broju različitih primjenjivača, primarno o teritorijalno organiziranim obrazovnim ustanovama. Sve one imaju značajan diskrecijski manevarski prostor: od odluke o uvjetima koje obitelj mora zadovoljiti da bi dijete pohađalo ne-englesku nastavu, preko osiguranja dovoljnog broja učitelja, do načina oglašivanja prava roditelja na jezični izbor. Iako je na državnoj razini Prijedlog 227 podržalo 60,9% birača, školske vlasti koje su tradicionalno organizirale dvojezičnu nastavu uglavnom su uspjele osigurati novu inačicu dotadašnjeg sustava koja i dalje omogućuje takvu opciju (primjerice, organiziranjem nastave na engleskom i španjolskom jeziku u omjeru 10:90 u prvom razredu uz postupno povećanje omjera u korist engleskog jezika u višim godinama obrazovanja). Okruzi u kojima ne-engleske jezične zajednice čine većinu i okruzi u kojima Prijedlog 227 ne uživa potporu stanovništva uspješno su se, u praksi, oduprli njegovu potpunom provođenju.⁴³

⁴² Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 36.

⁴³ Radi boljeg razumijevanja problema dajemo pregled rasprostranjenosti stanovništva španjolskog govornog područja u državama SAD-a, Ronald Schmidt, Sr., *Latinos and Language Policy: The Politics of Culture*, u: *Outputs from the Political System*, Fullbright Institute Lafayette College, 1994. Spanish: <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Spanish+in+the+United+States>, 10. travnja 2007.

Država	Broj	Postotak prema broju stanovnika države (%)
New Mexico	823.352	43,27
Kalifornija	12.442.626	34,72
Texas	7.781.211	34,63
Arizona	1.608.698	28,03

U kontekstu odnosa javnog mnijenja i učinaka pojedine inicijative valja svakako spomenuti Prijedlog 4 iz 1979. U razdoblju ranih 1970-ih Kalifornija je ostvarivala ogromne proračunske viškove uz rastuću birokraciju. Prijedlog 4 odredio je gornju granicu prihoda vlade, a nepotrošena sredstva trebala su biti vraćena poreznim obveznicima krajem kalendarske godine. Glavna mu je svrha bila smanjenje državnog aparata uz ukupno smanjenje državnih troškova, a podržalo ga je 74% birača.⁴⁴ Prijedlog 4 sadržavao je vrlo složen opis formule izračuna gornje granice prihoda; neke je stavke bilo moguće premještatati prema slobodnoj procjeni vlade. Tijekom nekoliko godina nakon njegova prihvaćanja državni prihodi i troškovi uglavnom su se zadržavali u navedenim granicama. Istraživanja javnog mnijenja krajem 1980-ih pokazala su da su birači načelno zadovoljni s povratom državnih sredstava, ali da – kad bi mogli o tome odlučiti – preferiraju opciju utroška viška sredstava u državne svrhe po vlastitom izboru (obrazovanje, borba protiv kriminala, i sl.).⁴⁵ Državna tijela u početku samostalno prenamjenjuju određeni dio viška sredstava. Prijedlog 98 iz 1988. određuje dodatna sredstva za javno obrazovanje. Potaknuto percipiranom promjenom raspoloženja birača, samo zakonodavno tijelo raspisuje 1990. referendum (Prijedlog 111) kojim traži znatno povišenje gornje granice državnih prihoda. Birači ga prihvaćaju i mijenjanju odredbe usvojene Prijedlogom 4 (1979.) gotovo jednakim postotkom glasova (72%). Primjer je to komplementarnog i harmoničnog usklađivanja državne politike izabranih predstavnika

Nevada	531.929	22,80
Colorado	878.803	19,10
Florida	3.304.832	19,01
New York	3.076.697	15,96
New Jersey	1.294.422	14,90
Illinois	1.774.551	13,94
Connecticut	371.818	10,63
Utah	253.073	10,45
Rhode Island	111.823	10,35
Oregon	343.278	9,56
Idaho	123.900	8,88
District of Columbia	47.258	8,53
Washington	526.667	8,48
Kansas	220.288	8,06

⁴⁴ Sličnu svrhu imao je i Prijedlog 13 iz 1978.; njime je ograničen rast stopa poreza na imovinu. Budući da je doživio vrlo sličnu sudbinu, ovdje ga ne razmatramo.

⁴⁵ Podatci o anketnim rezultatima sažeti su prema podacima koje iznose Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 79–85.

s trenutačnim raspoloženjem biračkog tijela. Prijedlog 4 i njegove kasnije izmjene suglasno su prihvatile obje strane. Iako nije bio potpuno poštovan tijekom 10 godina svoje pravovaljanosti, Prijedlog 4 primjenjivači su tumačili u dinamičnom aspektu promjena žarišta interesa birača.

3. Zaključak

Istraživanje primjene ustavne inicijative u državama članicama američke federacije pokazuje da neposredna demokracija utječe na djelokrug rada državnih legislativa zbog stalne prijetnje da će interesne skupine tražiti neposredno narodno odlučivanje o pitanjima o kojima legislativa odbija raspravljati.⁴⁶ Institucija se koristi u svrhu zaobilaznja državnih legislativa radi smanjivanja njihove slobode djelovanja konstitucionaliziranjem političkih odabira. Raspisivanjem inicijativa za smanjenjem poreza ograničavaju se fondovi koje legislativa može prikupiti i potrošiti i time se nadzire šteta. Primjerice, poznatim kalifornijskim Prijedlogom 13 (1978.) smanjen je za 57% porez na imovinu, što je dovelo do sličnih poreznih pobuna i zahtjeva za ustavnim ograničavanjem oporezivanja u Arizoni, Nevadi, Oklahomi i ostalim državama. Tijekom 1990-ih krenuo je novi val porezne pobune, države Oklahoma, Arizona i Nevada usvajaju ustavne inicijative koje zahtijevaju kvalificiranu većinu u legislativama za povećanje poreza, a Colorado inicijativom pod nazivom *Povelja o pravima poreznih obveznika (Taxpayer's Bill of Rights)* usvaja odobrenje birača za sve nove poreze.⁴⁷ Institucija postaje sredstvo za nacionalno pokretanje promjena na različitim područjima javne djelatnosti, primjerice u ograničavanju oporezivanja i trošenja, financiranju kampanja, javnom obrazovanju.

Jedan od glavnih argumenata protiv ustavotvorne ili zakonodavne narodne inicijative, bojazan da odluka donesena neposrednim odlučivanjem u pravilu ne može uključivati kompromise niti ostavlja redovitim državnim tijelima manevarskog prostora za promišljanje državne politike, dobiva sasvim novu dimenziju. Vrlo su rijetki slučajevi u kojima je to potpuno tako.⁴⁸

⁴⁶ Tako se na dnevnom redu legislativa mogu naći teme za koje zakonodavac drži da nisu zrele za rješavanje ili su politički opasne jer mogu izazvati razdor. U tim zakonima nalazit će se minimum zahtjeva za koje zakonodavci misle da će zadovoljiti interesne skupine da odustanu od pohoda na birališta. Time dobivamo politiku manjeg zla u radu legislativa.

⁴⁷ G. Alan Tarr, op. cit., str. 159.

⁴⁸ V. Frederick J. Boehmke, *The Indirect Effect of Direct Legislation: How Institutions Shape Interest Group Systems*, str. 71–94.

Velika većina inicijativa omogućuje javnim službenicima različite smjere postupanja. Posve je drugo pitanje vrijednosne ocjene takve prakse, no činjenica je da se ona redovito ostvaruje. Očito je da stupanj utjecaja pojedine narodne inicijative na državnu politiku presudno ovisi o visini troškova primjene usvojenih zahtjeva i političke cijene neispunjenja, odnosno o stupnju vjerojatnosti nastupanja sankcija za neprimjenu. Usvajanje neke inicijative traži sredstva za njezinu provedbu, što također utječe na rad zakonodavnih tijela, jer smanjuje njihove resurse za ostvarenje vlastite politike i traži prenamjenu postojećih fondova. Državne legislative mogu ograničiti posljedice uspješnih inicijativa tako da im uskrate financijsku pomoć za realizaciju, bez financiranja program ostaje mrtvo slovo na papiru. Državna politika ne završava usvajanjem inicijativa. Sankcije pak ovise o sposobnosti birača da utvrde poštovanje odluke donesene neposrednim odlučivanjem i o jasnoći teksta usvojenog inicijativom. Složeno međudjelovanje tih čimbenika u svakom će pojedinom slučaju rezultirati drugačijim oblikom poštovanja temeljne ideje pokretača inicijative, a najčešće će se raditi tek o djelomičnom ispunjenju njihovih namjera.

DIRECT DEMOCRACY IN THE UNITED STATES OF AMERICA: CONSTITUTIONAL INITIATIVE

Summary

Although the USA is one of the states that does not have provisions for the forms of direct democracy at federal level, the constitutions of American federal states have accepted the institute of constitutional and legal initiative, which is one of the key elements that differs them from the Constitution of the United States of America. The citizens of 24 American federal states directly decided about 2,155 constitutional and law drafts between 1904 and 2005. The American people expect the institutions of direct democracy to be used more extensively in the 21st century. The authors explain constitutional solutions and the effects of implementation of these institutes on the shaping of state policies in the respective federal states. The institute is used for bypassing the state legislatures in order to limit their freedom of action by constitutionalising the political choices. Tax-reduction initiatives limit the revenues legislatures can levy and spend, and thus control the damage. This institute is becoming a means of launching changes in different public areas, such as taxes and expenditures, campaign financing, public education. However, the state legislatures can limit effects of the successful initiatives by withholding financial aid necessary for their implementation. State policy does not finish at the moment the initiatives are adopted by citizens. Sanctions depend on citizens' ability to establish the facts about the compliance with the decisions made by direct citizens' participation, and on clarity of the texts adopted by initiatives.

Key words: direct democracy – USA, citizens' constitutional and legal initiative, state policy and legislature, constitutional law