

E PLURIBUS UNUM: USTAVNOST DRŽAVA ČLANICA AMERIČKE FEDERACIJE

*Prof. dr. sc. Biljana Kostadinov **

UDK 342.4(73)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: veljača 2007.

Izučavanje federalizma i saveznog Ustava SAD-a ne daje potpunu sliku ustavnopolitičkog sustava SAD-a, nedovoljno je jer zanemaruje državni konstitucionalizam. Razlike između državnih ustava i Ustava SAD-a toliko su brojne da opravdano možemo govoriti o dvije ustavne tradicije. Američka državna ustavna tradicija oduvijek je ohrabrivala nepovjerenje u vlast koju predstavljaju izabrani zastupnici i time činila neposrednu demokraciju privlačnom. U tekstu autorica razmatra evoluciju državnog konstitucionalizma u SAD-u od progresivnog razdoblja i pokreta za reformu državnih ustava s kraja 19. do dvadesetih godina 20. stoljeća, državne ustavne reforme nakon Drugog svjetskog rata i od 1970-ih do danas te posljedice ponovne pojave neposredne demokracije u državama SAD-a na prijelazu u 21. stoljeće.

Ključne riječi: državni konstitucionalizam, ustavna inicijativa, izvršna vlast

1. UVOD

Američka ustavna doktrina sve do osamdesetih godina 20. stoljeća iznimnu je pozornost pridavala izučavanju političke teorije Ustava SAD-a i njegova utjecaja na američku politiku i vladu. Tumačio se Ustav SAD-a, philadelphijska ustavna Konvencija iz 1787. godine, odluke Vrhovnog suda SAD-a, zbirka političkih eseja pod naslovom *Federalist* (koje su, pod pseudonimom Publius, napisala trojica istaknutih utemeljitelja: Alexander Hamilton, James Madison

* Dr. sc. Biljana Kostadinov, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

i John Jay)¹ i odnos izvršne i zakonodavne vlasti prema federalnom Ustavu. Daniel J. Elazar ističe da su ustavi država SAD-a bili rijetko proučavani,² u pravilu u postupku izmjene ustava i otklanjanja već pretpostavljenih manjkavosti: “Relativno malo pozornosti pridavano je političkim teorijama i filozofskim pretpostavkama koje su činile podlogu za ustave pedeset država i njihove kolonijalne pretke... Tendencija je bila pretpostaviti ili da su filozofske pretpostavke državnih ustava istovjetne onima saveznog Ustava, ili da su državni ustavi rječiti mozaici kompromisa koji imaju malo, ako i uopće, rime ili razuma ... ni jedna pretpostavka nije točna...”³ Elazar drži da je omalovažavanje teorije državnog ustava ironično, budući da su utemeljitelji saveznog Ustava bili pod utjecajem vlastitih iskustava stečenih pri stvaranju ustava u svojim matičnim državama i prethodno postojećih zamisli o ustavnoj vladi u tim državama. To je Tocqueville iznio gotovo 150 godina prije: “Velika politička načela prema kojima se danas ravna američko društvo rodila su se i razvila u **državi**; u to se ne može sumnjati. Treba, dakle, upoznati državu da bismo našli ključ za sve ostalo.”⁴

Donald S. Lutz 1980. godine objavljuje rezultate prvog sustavnog izučavanja političke teorije svih prvih državnih ustava SAD-a (1776.-1798.) u djelu pod nazivom *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*.⁵ Rezultati istraživanja pokazali su značajne sličnosti i razlike između tih ustava kao skupine, ali i između njih i Ustava SAD-a. Prvi državni ustavi bili su više komunitarno orijentirani od saveznog Ustava i stavljali su veći naglasak na stalni neposredni pristanak većine naroda. Daniel J. Elazar ističe: “Savezni Ustav ima ograničene, delegirane ovlasti. Kao takav, odražava ono što je američki narod pokušao postići, ali i izbjeći kroz ujedinjenje, te ono oko čega su se mogli dogovoriti da su nadležnosti savezne vlasti, posebice nacionalna

¹ Vidi: Branko Smerdel, Američke teorije federalizma, Uvodna studija u djelu: Vincent Ostrom, Politička teorija složene republike, Informator, Zagreb, 1989.

² Primjerice, prvo sustavno izučavanje političke teorije Ustava Massachusettsa (1780.), koji je još na snazi, objavljeno je 1978. godine. Vidi: Roland M. Peters, The Massachusetts Constitution of 1780: A Social Compact (Amhrest: University of Massachusetts Press, 1978.)

³ Daniel J. Elazar, The Principles and Traditions Underlying State Constitutions, Publius: The Journal of Federalism 12 (Winter 1982), Center for the Study of Federalism, Temple University, Philadelphia, str. 11.

⁴ Alexis de Tocqueville, O demokraciji u Americi, Zagreb, Informator: Fakultet političkih znanosti, 1995. (Biblioteka Politička misao; sv. 35), str. 29.

⁵ Donald S. Lutz, Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1980.

odbrana i trgovina. No, on ne odražava sve ono što je američki narod pokušao postići općenito kroz vladu, budući da su, iza saveznog Ustava i njegove hrpe ovlasti oblikovanih da služe općenito državama i ljudima, ostala prava i ovlasti vlade bile prema narodu kao državljanima pojedinačnih država. Stoga, sve ovlasti koje nisu delegirane prema saveznoj državi ostaju u nadležnosti samih država ili stanovništva. Kao plenarne vlade, države automatski posjeduju i sve ovlasti koje im nije izričito oduzeo savezni Ustav ili njihovi državljani.”⁶

Donald S. Lutz upozorava: “Pisci Ustava SAD-a upućuju nas na ustave država. Bez državnih ustava, savezni Ustav u izvornom je izdanju bio **nepotpun tekst**.”⁷ Države su izričito ili posredno spomenute 50 puta u 42 posebna odjeljka Ustava SAD-a. Lutz u djelu pod nazivom *The Origins of American Constitutionalism* navodi: “Čak i brzo čitanje Ustava SAD-a pokazuju da su države sveprisutne. Ne možemo razumjeti puno od onoga što nalazimo u nacionalnom dokumentu ako ne čitamo državne ustave iz tog razdoblja. Nije pretjerano reći da Ustav SAD-a kao potpuni osnivački dokument uključuje i ustave država. Taj temeljni aspekt američke političke tradicije moramo prihvatiti, on nema preteču u britanskoj tradiciji.”⁸

Suvremena američka doktrina drži da izučavanje federalizma i saveznog Ustava SAD-a ne daje pravu sliku ustavnopolitičkog sustava SAD-a, nedovoljno je jer zanemaruje državni konstitucionalizam. Janice C. May ističe: “Razlike između državnih ustava i Ustava SAD-a toliko su brojne da opravdano možemo govoriti o **dvije ustavne tradicije**.”⁹ Ustav SAD-a je od usvajanja

⁶ Daniel J. Elazar, *The Principles and Traditions Underlying State Constitutions*, Publius: The Journal of Federalism 12 (Winter 1982), Center for the Study of Federalism, Temple University, Philadelphia, str. 15.

⁷ Donald S. Lutz, *The Annals of the American Academy*, AAPSS, 496, March 1988., str. 25. Ustav SAD-a je nepotpun jer se na niz značajnih ustavnih pitanja ne može odgovoriti služeći se isključivo tim dokumentom. Primjerice, Ustav SAD-a (članak IV., odjeljak 2.) određuje dualno državljanstvo, svaki američki građanin državljan je SAD-a i države u kojoj ima prebivalište. Međutim, savezni Ustav nije definirao državljanstvo, a ustavi država nisu biračko pravo, jedan od temeljnih izraza državljanstva, određivali na isti način. Trebalo je u ustavima država naći značenje pojma iz saveznog Ustava. Možemo zaključiti da su utemeljitelji ostavili budućim generacijama uređenje tog pitanja i revizijski postupak iz Ustava SAD-a kako bi to učinili.

⁸ Donald S. Lutz, *The Origins of American Constitutionalism*, Louisiana Paperback Edition, 1988., str. 5.

⁹ Janice C. May, *Constitutional Amendment and Revision Revisited*, Publius, Volume 1987, Number 1, Winter 1987., str.153.

Povelje o pravima 1791. godine bio mijenjan skoro svako desetljeće. Najvažniji ustavni razvitak, širenje federalne vlasti i predsjedničkih ovlasti, dosegnut je bez formalnih ustavnih izmjena prema postupku izmjene Ustava iz članka 5. Ustava SAD-a.¹⁰ Ustavnost u državama nije se razvijala prema federalističkoj doktrini: kratkim ustavnim tekstovima, sažetoj povelji prava, djelotvornoj vladi, dužim mandatima dužnosnika, povećanju imenovanih državnih službenika, većoj diskreciji postupanja za javne službenike i načelima modernog javnog upravljanja. Federalistička politička teorija ustavne vlade suprotna je političkoj teoriji koja je prevladavala u američkim državama kroz povijest. Antifederalizam birača u državama podržavao je detaljne ustave, podložne narodnom pristanku i kontroli u većoj mjeri nego Ustav SAD-a. U tradiciji državnog konstitucionalizma narodno prihvaćanje određeno je kao temeljno pravo na samoupravu. Građani trebaju slobodno odrediti prirodu i širinu svojih prava, ne prepuštati tu odluku sudovima - što je na federalnoj razini pravilo. Ako se birači osjećaju nesigurno, mogu uvijek izmijeniti ustav ili promijeniti suce.¹¹

Države SAD-a do danas su izradile i usvojile **146 ustava**.¹² Držimo da temeljito i potpuno tumačenje suvremenog američkog političkog sustava uključuje, u skladu s navedenim doprinosima američke ustavne doktrine, razmatranje političke teorije državnog konstitucionalizma te stoga u nastavku iznosimo evoluciju državne ustavnosti u SAD-u u 20. stoljeću.

¹⁰ Članak 5. Ustava SAD-a određuje:

Kongres će, kad god dvije trećine oba doma budu smatrale nužnim, predložiti amandmane na ovaj ustav, ili, na zahtjev zakonodavnih tijela dvije trećine svih država, sazvati Ustavotvornu skupštinu radi predlaganja amandmana, koji će u oba slučaja biti valjanim za sve namjene i svrhe, kao dio ovog ustava, kad ih odobre zakonodavna tijela tri četvrtine svih država ili pak ustavotvorne skupštine u tri četvrtine njih, s obzirom na to hoće li Kongres predložiti jedan ili drugi način potvrde; uz uvjet da nijedan amandman koji bi mogao biti donesen prije godine tisuću osamsto osme ni na koji način ne dira u prvu i četvrtu odredbu u devetom odjeljku prvog članka i da nijednoj državi, bez njezine suglasnosti, neće biti uskraćeno pravo jednakoga glasa u Senatu.

¹¹ Biljana Kostadinov, Sanja Barić, Sudski nadzor referendumskih odluka u savezima SAD-a, Hrvatska javna uprava, 3/2006.

¹² Ne iznenađuje stoga zaključak Alberta L. Sturma: "Amerikanci najvjerojatnije imaju više iskustva u stvaranju i izmjeni ustava od svih ostalih naroda zajedno, barem do pojave novih država nakon Drugog svjetskog rata." Albert L. Sturm, *Development of American State Constitutions*, Publius, Winter 1982, Volume 12, Number 1, str. 57.

2. REFORMA DRŽAVNIH USTAVA SAD-a U 20. STOLJEĆU

2.1. Politička misao progresivnog razdoblja

Na državnu ustavnost u 20. stoljeću odlučujuće je djelovao pokret za reformu državnih ustava koji je započeo krajem 19. stoljeća tijekom progresivnog doba, a doživio vrhunac u desetljećima nakon Drugog svjetskog rata. G. Alan Tarr ističe: "Progresivni pokret je nastao u kasnom devetnaestom stoljeću, kao odgovor na promjene koje su se događale u američkoj ekonomiji, društvu i vladi. Mnogi 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, referendum a i opoziva.**"¹³

Reformatori su držali da su političari, stranački bossovi koji su kontrolirali državne legislature, odgovorni za korupciju u vladama država i da izmjenama državnih ustava treba ograničiti njihovu moć. Ostrom tumači: "U devetnaestom stoljeću, s izgradnjom željeznica i razvitkom kompanija koje vrše komunalne i druge javne službe, kao što su snabdijevanje električnom strujom, plinom, vodom i telekomunikacije, za takve je kompanije postalo izuzetno važno da nastoje ostvariti mogućnost utjecaja na odluke organa lokalne, državne pa i nacionalne vlade, kako bi ishodile koncesije i korištenje eksproprijacije, osigurale utjecaj na odredbe relevantnih propisa te ishodile dodjelu državnog zemljišta i javnih financijskih sredstava. Te su potrebe, pojačane golemim sredstvima investiranim u takve pothvate, stvorile izvanredne poduzetničke uvjete za političke bossove koji su stekli mogućnost da isporučuju željene odluke organa vlasti. U brojnim slučajevima, politički su se bossovi udruživali sa željezničkim poduzećima, kao najjačim monopolistima u obitelji prirodnih monopolista, da bi zajedno dominirali odlukama vlada."¹⁴

Pravna doktrina tumačila je da ovlasti koje u Ustavu SAD-a nisu izričito dodijeljene federalnoj vlasti ostaju pridržane zakonodavnim tijelima država. Državne legislature suvereno odlučuju o municipalnim korporacijama i po-

¹³ G. Alan Tarr, *Understanding State Constitutions*, Princeton University Press, 1998., str. 151.

¹⁴ Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb, 1989., str. 157.

slovima lokalnih jedinica vlasti u državi, ograničavaju ih i nadziru, stvaraju i uništavaju (tzv. Dillonovo pravilo, potvrđeno od većine državnih sudova i federalnog Vrhovnog suda).¹⁵ Ostrom navodi da je Dillonovo pravilo ozakonilo pljačku gradova od političkih bossova krajem devetnaestog stoljeća. Progresivni reformistički pokret promjenama državnih ustava nastojao je odgovoriti na vladavinu bossova u državnim zakonodavnim tijelima, lokalne zajednice i gradsko stanovništvo tražili su sredstva za utjecaj na lokalne poslove.

Progresivisti promišljaju o budućnosti demokracije u gospodarstvu u kome dominiraju velike korporacije i nude početkom 20. stoljeća tri odgovora na probleme američkog društva: decentralističku, centralističku i potrošačku viziju rješenja problema.

Decentralistička vizija, glasnogovornik koje je Woodrow Wilson, želi programom *Nove slobode* očuvati samoupravu u lokalnim zajednicama putem decentralizacije i podvrgavanja ekonomske moći big businessa demokratskoj kontroli lokalnih jedinica vlasti. Wilson ističe: "Od svega što bih mogao moći činiti u javnosti u Sjedinjenim Državama, namjeravam razmišljati o gradićima... O starom američkom uzorku, onim gradićima koji posjeduju i upravljaju vlastitim industrijama... Moja misao će biti usmjerena multipliciranju gradića toga tipa i sprječavanju industrije u ovoj zemlji na takav način i u tolikom omjeru koji će činiti nemogućim postanak i opstanak takvih samostojnih gradića."¹⁶ Zagovornik koncepcije Louis D. Brandeis suprotstavlja se monopolu i trustovima zato što njihova politička moć neposredno potkopava demokratsku vlast i samoupravu, a posredno moral i sposobnosti radnika da misle i djeluju kao građani.¹⁷ Brandies, kao Jefferson i Jackson prije njega, drži da centralizirana ekonomska ili politička vlast šteti slobodi, tim stajalištem ponovo uvodi stare republikanske teme u ustavnu debatu u 20. stoljeću. Zaključuje da vlada ne treba regulirati monopol, već tržišnu utakmicu kako bi zaštitila nezavisne poduzetnike od predatorskih nakana monopola i trustova i očuvala decentraliziranu ekonomiju s lokalnim poduzećima pogodnim za demokratsku kontrolu. Najamni rad u industriji izjednačuje s robovskim radom i traži industrijsku demokraciju sa sudjelovanjem radnika u upravljanju kako bi se ostvario cilj

¹⁵ Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb, 1989., str. 158.

¹⁶ Woodrow Wilson, *The New Freedom*, ed. William E. Leuchtenburg (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1961.), str. 166.

¹⁷ Philippa Sturm, *Louis D. Brandeis, Justice for the People* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984.), str. 142-153. Brandies je prije izbora u Vrhovni sud izraziti kritičar industrijske centralizacije.

stvaranja građana osposobljenih za samoupravu u društvu. Wilson potvrđuje da država najamnih radnika ne može očuvati slobodu: "Ako Amerika obeshrabri lokalne zajednice, gradove, to će ubiti naciju."¹⁸

Centralističku viziju predvodi Theodore Roosevelt s predsjedničkim programom *Novog nacionalizma*. Roosevelt 1910. godine iznosi da je koncentriranje ekonomske moći korporacija nepovratan proces koji mora biti demokratski kontroliran od ojačane i proširene federalne vlasti i time prekida s republikanskom tradicionalnom političkom misli i njezinim strahom od centralizacije vlasti: "Ljudi govore o tome kao da je neka novost nacionalizirati nadzor krupnog poduzetništva od strane vlade. Novost je došla od strane poduzetnika koji su nacionalizirali poduzetništvo. Sve što želimo učiniti u ime ljudi, jest upoznati se s nacionalizacijom krupnog poduzetništva od strane nacionaliziranog vladinog nadzora."¹⁹ Vodeći filozof *Novog nacionalizma* Herbert Croly u djelu *The Promise of American Life* (1909.) naglašava da je za uspjeh demokracije potrebno više od centralizacije vlasti - federalizacija politike: "Nacionalizacija američkog političkog, ekonomskog i društvenog života znači nešto više od federalne centralizacije. Primarni oblik političke zajednice mora biti preoblikovan na nacionalnoj razini."²⁰ Croly naglašava da će proces poslužiti odgoju građana sposobnih za upravljanje ekonomijom i politikom na saveznoj razini, demokracija ne može biti oslobođena težnje prema ljudskom savršenstvu, temelj demokracije je vrlina. Roosevelt, kao i Wilson, želi izabrati političke i ekonomske institucije koje unapređuju moralne kvalitete građana za samoupravu društvom.

Woodrow Wilson i Theodore Roosevelt sukobit će se u predsjedničkoj kampanji 1912. godine.²¹ Prvi put nakon Jeffersonova izbora 1800. godine teme su iz političke filozofije, riječ je o pitanju kakve **građanske vrline** u suvremenoj ekonomskoj zbilji treba oblikovati. Republikanska politička teorija koju predstavljaju utemeljena je na ideji da sloboda ovisi o sudjelovanju u sa-

¹⁸ Woodrow Wilson, *The New Freedom*, ed. William E. Leuchtenburg (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1961.), str. 167.

¹⁹ Theodore Roosevelt, *Speech at Denver, August 29, 1910.*, u: William E. Leuchtenburg, ed., *The New Nationalism*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1961., str. 53.

²⁰ Croly, *The Promise of American Life* (1909.; Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1965.), str. 272.

²¹ Wilson je bio nominiran od demokrata, Roosevelt od progresivaca. Republikanski kandidat William Howard Taft završio je na trećem mjestu. Theodore Roosevelt (republikanac) bio je predsjednik SAD-a 1901.-1909., William Howard Taft (republikanac) 1909.-1913., a Woodrow Wilson (demokrat) 1913.-1921. godine.

moupravi gdje građani zajednički odlučuju o općem dobru i oblikuju budućnost zajednice. Zadaća traži više od sposobnosti izbora vlastitih ciljeva i istodobnog poštovanja prava drugih, traži znanje o javnim poslovima, osjećaj pripadnosti cjelini i moralnu vezu sa zajednicom. Građani moraju imati ili razviti određene kvalitete karaktera, građanske vrline. Stoga republikanska koncepcija slobode, za razliku od liberalne, zahtijeva politiku koja formira građanske kvalitete karaktera potrebne za samoupravu.

Suprotna liberalna politička teorija utemeljena je na ideji da vlada mora biti neutralna prema moralnim i religioznim uvjerenjima svojih građana.²² J. Rawls tumači da vlada ne smije zakonima afirmirati nijednu posebnu viziju dobrog života jer se građani ne slažu o najboljem načinu života.²³ Ističe da republikansko inzistiranje na samoupravi može osobna prava i slobodu ugroziti tiranijom većine. Vlada treba osigurati sustav prava kojima se poštuju slobodne i neovisne osobe, sposobne izabrati vlastite vrijednosti i ciljeve. Prioritet je na poštenim postupcima vlasti, a ne na posebnim ciljevima. Liberalizam ističe da republikanski zahtjev da sloboda ovisi o građanskim vrlinama može dovesti do državne prinude prema građanima lišenim tih vrlina.

Treći ogranak progresivnog pokreta ne traži solidarnost građana članova lokalnih zajednica ili savezne vlade u borbi protiv monopola, već nalazi novu solidarnost građana kao potrošača. **Potrošačka vizija** polazi od potrošača i poreznih obveznika prisiljenih na plaćanje visokih poreza zbog korumpiranih političara i pokušava zaštititi njihove interese kroz različite **oblike neposredne demokracije**: neposredne stranačke predizbore, inicijativu, referendum, opoziv, neposredan izbor senatora i pravo glasa žena. Glasnogovornik potrošačke koncepcije ekonomist Walter Weyl pomagao je uz H. Crolyja u kampanji Theodorea Roosevelta. Weyl u knjizi *Nova demokracija* (1912.) ističe da je najbolja nada za demokraciju u solidarnosti potrošača. Proizvođači se (kapitalisti, radnici, farmeri) razlikuju, ali je njihova druga uloga potrošača identična.²⁴

Sandel naglašava: "Nova demokracija koju zastupa ne smjera usavršiti ljude ili odgojiti građanske vrline, već, prema Wejlu, doseći najširi rang ekonomskog zadovoljstva. Nije zastupao samoupravu, nego korisnost, pravednost i iskreniji

²² U povijesti političkih teorija liberalizam se povijesno određuje kao politička misao koja naglašava toleranciju i poštovanje ljudskih prava, a predstavnici su John Locke, Immanuel Kant, John Stuart Mill, John Rawls.

²³ John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.). Hrvatski prijevod u: *Naše teme*, 1/1990.

²⁴ Walter E. Weyl, *The New Democracy* (New York: Macmillan, 1912.)

dogovor no što to omogućuje tržišna ekonomija, koja je prepuštena samoj sebi.”²⁵ Odvajajući cilj progresivnog pokreta od njezine formativne ambicije te umjesto toga utemeljujući ga na pravednom postupanju prema državljaninu-potrošaču, Weyl se okrenuo prema političkoj ekonomiji rasta i distributivnom pravosuđu, što će, kasnije tijekom stoljeća, odrediti uvjete političke debate. Huntington zaključuje: “Primarni ciljevi reforme u progresivnom razdoblju bili su trustovi i monopoli. Napori da bi se ispravilo zlo povezano s velikim korporacijama i koncentriranom ekonomskom moći, uključivali su prve antitrustne zakone, regulatorne komisije, potrošačko zakonodavstvo i ostale zakone koji su ograničavali i nametali standarde prema kojima su poduzetnici mogli voditi svoje poslove. Uz sličan slijed, **neposredni predizbori kandidata, inicijativa, referendum i opoziv, neposredan izbor američkih senatora** i daljnje širenje izbornog načela na državne i mjesne urede osmišljeni su kako bi ograničili korporacije proširivanjem djelokruga javnog nadzora.”²⁶

Janice C. May navodi da je pokret do kraja Prvog svjetskog rata proklamirani cilj razvijenije demokracije ostvario uvođenjem **ustavotvorne narodne inicijative** u ustave trinaest država.²⁷ 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 Kolorado 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.godine.²⁸ 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.godine.²⁹

²⁵ Michael J. Sandel, *Democracy's Discontent*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, Londo, England, 1996., str. 225.

²⁶ Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1981., str. 117.

²⁷ Janice C. May, *Constitutional Amendment and Revision Revisited*, *Publius: Journal of Federalism* 17 (Winter 1987), str. 158.

²⁸ Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, A Twentieth Century Fund book, Harvard university Press, 1999., str. 51.

²⁹ U posljednjih 20 godina su i Alabama, Connecticut, Delaware, Georgia, Hawaii, Kentucky, Minnesota, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island i Texas razmatrali na ustavnim konvencijama uvođenje oblika neposredne demokracije.

Američki Initiative & Referendum Institute određuje inicijativu kao takav oblik neposredne demokracije gdje građani - autori prijedloga - mogu, ako prikupe peticijom određen broj potpisa prema ustavom određenom postotku biračkog tijela, 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 legislature, riječ je o neposrednoj ustavnoj inicijativi (ili o neposrednoj zakonodavnoj inicijativi), a ako se o prijedlogu građana mora ponajprije očitovati legislature, a tek potom slijedi narodno odlučivanje, riječ je o posrednoj ustavnoj (ili zakonodavnoj) inicijativi. Šesnaest od osamnaest država usvaja neposrednu ustavnu inicijativu, a dvije imaju proces posredne ustavne inicijative (Massachusetts i Mississippi).³⁰ 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 objekata, koja uključuje sadržajno različita područja (čl. II, st. 8 d). 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 široko prihvaćenom pravilu da se ustavnom inicijativom ustavi nadopunjuju, ali se ne mogu izmijeniti u cijelosti.³¹

Usvajanje ustavne inicijative u saveznom državama jedan je od ključnih elemenata za razlikovanje ustava država od Ustava SAD-a. 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 -

³⁰ <http://www.iandrinstute.org>, 1.2.2007. Zakonodavni inicijativni postupak usvajaju 24 države. Razlikuje se neposredna zakonodavna inicijativa i posredna zakonodavna inicijativa. Neposrednu zakonodavnu inicijativu imamo u 21 državi, a posrednu u 9 država.

³¹ Time se sprječava pojava tzv. *logrollinga*, odnosno kombinacije usvajanja dviju narodnih inicijativa, od kojih samo jedna ima narodnu potporu, ali se druga veže za nju. Usvajanje prve uvjetovano je istodobnim prihvaćanjem drugog nepopularnog prijedloga.

povjerenja država u neposredni narodni pristanak i kontrolu.³² Za razliku od Ustava SAD-a utemeljenog na posrednom narodnom prihvaćanju i složenim većinama, državni ustavi instrumenti su većinske demokracije.

2.2. Reforma državnih ustava u progresivnom razdoblju: Model State Constitution

U početku pokreta interes progresivaca bio je usmjeren na reformiranje gradskih vlada, pa ne iznenađuje da je **National Municipal League**, organizacija koja predvodi kampanju za reformu državnih ustava u 20. stoljeću, nastala 1894. godine iz **Nacional Conference for Good City Government** (Nacionalna konferencija za dobru gradsku vlast).³³ Interes National Municipal League u posljednjim se godinama progresivnog pokreta proširio s lokalnih reformi na reviziju državnih ustava. Liga 1919. godine sponzorira probnu državnu ustavnu konvenciju radi rasprave o ustrojstvu državne vlasti, a Odbor za državnu vlast National Municipal League oblikuje **Model State Constitution** (model državnog ustava) 1921. godine te publicira dokument s komentarom tri godine kasnije.³⁴

Model State Constitution (1924.) uključuje standarde progresivne reforme: inicijativu i referendum (čl. 33.-40.), civilnu službu na temelju zasluga (čl. 90.), reformu lokalne uprave (čl. 86.-89.), jednodomno zakonodavno tijelo i razmjerni izborni sustav za njegov izbor (čl.13.). Ustavno ustrojstvo vlasti prema mišljenju ustavotvoraca osiguralo je mogućnost djelovanja izvršne vlasti na zakonodavnu vlast i na djelotvornost vlade prema modelu parlamentarnog sustava. Tako John A. Fairlie iznosi da je izvršna vlast oblikovana prema ustavnoj zbilji u većini europskih parlamentarnih država.³⁵ Ustav predviđa Zakonodavno vijeće (čl. 29.-32.), koje čine guverner i čelnici legislature, tijelo koje planira djelokrug rada zakonodavnog tijela i rukovodi njime. Predviđen je postupak izglasavanja nepovjerenja guverneru od dvije trećine članova legislature (čl. 48.) i neposredno odlučivanje birača na referendumu u slučaju sukoba izvršne

³² J. Kincaid, State Constitutions in the Federal System, *The Annals of the American Academy*, 496, March 1988., str. 19.

³³ Frank Mann Stewart, *A Half Century of Municipal Reform: A History of the National Municipal League*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1950.

³⁴ *Model State Constitution*, New York: National Municipal League, 1924.

³⁵ John A. Fairlie, *The Executive*, u: *Model State Constitution (1924.)*, str. 25 i 26.

i zakonodavne vlasti, referendum o zakonu izglasanom od legislature s guvernerovim vetom ili zakonu predloženom od guvernera, ali odbijenim od manje od dvije trećine legislature (čl. 27.).

Progresivni pokret gasi se tijekom dvadesetih godina prošlog stoljeća, navedene ustavne ideje ne unose se u ustave, nijedna država SAD-a od objavljivanja Model State Constitution (1924.) do kraja Drugog svjetskog rata ne revidira svoj ustav.

2.3. Državne ustavne reforme nakon Drugog svjetskog rata

National Municipal League nakon Drugog svjetskog rata odbacuje većinu svojih najradikalnijih preporuka. Osobito je važno da poslijeratni reformisti, za razliku od početne progresivne misli s početka stoljeća, napuštaju promicanje neposredne demokracije. U četvrtom i petom izdanju Model State Constitution ustavna inicijativa i referendum, ključni elementi za progresivce, potpuno su nestali, ponovo se pojavljuju tek u šestom izdanju teksta Model State Constitution (1968.).

Cilj je bila djelotvorna izvršna vlast, koncentrirani politički autoritet u rukama guvernera, odstranjivanje neovisnog izbora ostalih dužnosnika izvršne vlasti i širenje guvernerovih ovlasti (primjerice financijske ovlasti i proračun izvršne vlasti te pravo guvernerova veta). Guverner dobiva pravo imenovanja i razrješenja čelnika svih upravnih odjela.³⁶ Četvrto izdanje Model State Constitution (1941.) uklanja guvernera iz Zakonodavnog vijeća, a šesto izdanje (1968.) odbacuje instituciju Zakonodavnog vijeća, razmjerni izborni sustav za izbor članova legislature i referendum o zakonima u slučaju sukoba guvernera i legislature (prema navedenom čl. 27., MSC, 1924.).³⁷ Prvotni Model State

³⁶ Model State Constitution, 6th ed. New York, NY: National Municipal League. Article V, section 5.07.

³⁷ Model State Constitution (1968.) Article IV, section 4.16. određuje suspenzivni veto guvernera bez mogućnosti raspisivanja referenduma :

“ Action by the Governor.

(a) When a bill has passed the legislature, it shall be presented to the governor and, if the legislature is in the session, it shall become law if the governor either signs or fails to veto it within fifteen days of presentation. If the legislature is in recess or, if the session of the legislature has expired during such fifteen day period, it shall become law if he signs it within thirty days after such adjournment or expiration. If the governor does not

Constitution oslanjao se na europski parlamentarni model ustrojstva vlasti, međutim kasnije verzije vraćaju se odabiranju najboljeg iz američkih institucija i zbilje, a državni ustavni reformatori nakon rata ističu da federalni Ustav SAD-a osigurava djelotvornu vlast i predstavlja standard za ustavnu reformu. Reformatori nakon Drugog svjetskog rata snažno kritiziraju državne ustave, Robert S. Allen iznosi da su oni “najveća sramota država” i da “ne sliče na neki ustav ništa više nego što odlagalište smeća sliča na park”.³⁸ Do 1960. godine države New Jersey, Hawaii i Aljaska usvajaju ustave uvelike pod izravnim utjecajem Model State Constitution.

Danas četrdeset osam država ima četverogodišnji guvernerski mandat i ojačane ovlasti izvršne vlasti.³⁹ Jedanaest država nema vremenskog ograničenja reizbora guvernera, trideset i šest država ograničava izbor na dva uzastopna mandata, a Utah na tri mandata. U Nebraski i Washingtonu guverneri mogu biti na funkciji osam godina u razdobljima od četrnaest ili šesnaest godina. Iznimka je Virginia gdje nema mogućnosti reizbora i New Hampshire i Vermont koji nemaju četverogodišnji guvernerski mandat.⁴⁰

Šezdesetih godina 20. stoljeća guverneri dobivaju pravo veta na zakone državnih legislatura, svi imaju pravo veta na zakon u cjelini, a u četrdeset i tri države mogu staviti veto i samo na određene odredbe zakona (engl. *item veto*). U četrdeset i šest država zakonodavna tijela kvalificiranom većinom mogu oboriti veto guvernera. Kvalificirana je većina ili dvotrećinska većina nazočnih zastupnika ili tročetvrtinska većina svih zastupnika, a u preostale četiri (južne)

approve a bill, lie shall veto it and return it to the legislature either within fifteen days of presentation if the legislature is in session or upon the reconvening of the legislature from its recess. Any bill so returned by the governor shall be reconsidered by the legislature and, **if upon reconsideration two thirds of all the members shall agree to pass the bill, it shall become law.**”

³⁸ Robert S. Allen, ed., *Our Sovereign State* (New York: Vanguard, 1949.), str. 15.

³⁹ Prvi ustavi država (primjerice Ustav Massachusettsa) određivali su jednogodišnji mandat guvernera. O širini guvernerovih ovlasti u tom razdoblju najbolje svjedoči izjava jednog delegata na ustavnoj konvenciji North Caroline 1776.godine. Na pitanje koliko vlasti treba imati guverner, delegat odgovara: “Toliko da može potpisati potvrdu o svojoj plaći.” Citat iz: Robert S. Rankin, *The Government and Administration of North Carolina*, New York, Thomas Y. Crowell, 1955., str. 75.

⁴⁰ Thad Beyle, *The Executive Branch*, str. 73, u: *State Constitutions for the Twenty-first Century*, Volume 3, G. Alan Tarr and Robert F. Williams, ed., State University of New York Press, 2006.

države potrebna je većina svih zastupnika.⁴¹ L. Sabato početkom osamdesetih iznosi: “U zadnjih dvadeset godina došlo je do eksplozije reformi državnih vlada. U većini država, kao rezultat, guverneri su sada pravi gospodari u svojim vlastitim kućama, ne samo očinske figure.”⁴²

2.4. Novi reformatori (od 1970-ih do danas)

Reformatori krajem 1960-ih godina potiču države na preuzimanje aktivističke uloge slične ulozi federalne vlade, što izaziva reakciju građana skeptičnih prema pretjerano skupoj državnoj vlasti, izoliranoj od javnog nadzora. Tarr ističe: “Prijašnji reformatori obično su pokušavali učiniti vlast pristupačnijom proširivanjem biračkog tijela, izmjenom unutardržavne raspodjele moći ili restrukturiranjem vlada. No, do 1970-ih, s proširenjem prava glasa, preraspodjelom državnih legislatura i osuvremenjivanjem državne izvršne vlasti, postalo je jasno da takve reforme ne mogu raspršiti dvojbe u pristupačnost i poštenje vlasti. To je uvjerilo reformatore da zastupanje nije riješilo problem javne vlasti.”⁴³ Odgovor novih reformatora na neodgovornu vlast bio je u neposrednom narodnom odlučivanju, dakle povratku na progresivnu misao ignoriranu u desetljećima nakon Drugog svjetskog rata. Oni se nisu bavili donošenjem novih državnih ustava, već su nizom ustavnih amandmana na državne ustave promijenili karakter i ovlasti državnih vlada.

Reformatori u državama traže neposredno narodno sudjelovanje i kontrolu državne vlasti, politika se treba oblikovati u narodu, izvan ustanovljenih institucija vlasti, i mora se ograničiti mandat i ovlasti vladinih dužnosnika. Cilj

⁴¹ Navedeno rješenje posljedica je dugog razdoblja jednostranačke vladavine (Demokratske stranke) u južnim državama, što danas više nije slučaj. North Carolina posljednja na referendumu 1996. godine usvaja guvernerov veto, u toj državi ovlast je primijenjena prvi put 2002. godine. Južne države SAD-a (Alabama, Arkansas, Florida, Georgia, Kentucky, Louisiana, Mississippi, North Carolina, Oklahoma, South Carolina, Tennessee, Texas, Virginia, West Virginia) u razdoblju od 1960. godine do danas prešle su s jednostranačke vladavine u kompetitivni dvostranački sustav. Danas guverneri Alabame, Arkansasa, Louisiane i Virginie vladaju u kohabitaciji s legislaturama njima suprotnog političkog smjera, a Georgia i Kentucky imaju legislature u kojima su koalicije većinskih demokrata s nekoliko republikanaca.

⁴² Larry Sabato, *Goodbye to Good-Time Charlie: The American Governorship Transformed*, 2d ed., Washington, D.C.: CQ Press, 1983., str. 57.

⁴³ Tarr, *op. cit.*, str. 158.

je smanjiti slobodu djelovanja državnih legislatura konstitucionaliziranjem političkih odabira, a ograničavanjem fondova koje ta legislatura može skupiti i potrošiti nadzirati štetu. Sredstvo za ostvarenje tih ciljeva postaje institucija ustavne inicijative.

Novi reformatori koriste se ustavnom inicijativom primarno radi zaobilaženja državnih legislatura koje su bile protiv njihovih prijedloga, u skladu sa zahtjevima progresivnog pokreta s početka prošlog stoljeća. Instituciju nalazimo u ustavima osamnaest saveznih država SAD-a. U razdoblju od 1950. do 1974. američke su države usvojile 279 inicijativa, no zatim u četvrt stoljeća usvajaju 929 inicijativa, riječ je o povećanju 233% na kraju 20. stoljeća. U šest država odlučivalo se do 1998. godine o više od 100 inicijativa u svakoj: Oregon je imao 300 inicijativa, Kalifornija 264, Kolorado 195, Sjeverna Dakota 167, Arizona 144 i Washington 124.⁴⁴ Oregon vodi i po broju usvojenih inicijativa (110), a slijedi ga Kalifornija s 34% usvojenih inicijativa (90). Međutim, u razdoblju od 1979. do 1998. broj usvojenih inicijativa u Kaliforniji raste (od 107 usvojeno je 47, dakle 44%). Prosječan trošak inicijativne kampanje u Kaliforniji 1998. godine iznosi 8.401.934 dolara (u najskupljoj je potrošeno 66.922.504 dolara).⁴⁵

Istraživanje ustavne inicijative i njezinih posljedica u širem nacionalnom kontekstu pokazuje da se uporaba institucije posljednjih tridesetak godina znatno razlikuje od one na početku 20. stoljeća. Danas inicijative imaju nacionalne posljedice, nisu izolirane pojave u pojedinim saveznm državama, one se šire u susjedne države. Primjerice, poznatim kalifornijskim Prijedlogom 13 (1978.) smanjen je 57% porez na imovinu, što je dovelo do sličnih poreznih pobuna i zahtjeva za ustavnim ograničavanjem oporezivanja u Arizoni, Nevadi, Oklahomi i ostalim državama. Do tada su ljudi gubili svoje domove zbog nemogućnosti plaćanja tog poreza, nakon usvajanja inicijative promijenjen je način razmišljanja o poreznim teretima poreznih obveznika. Jedan od čelnika poreznog revolta tumači: "Naša borba nije samo u svezi s novcem. Ona je u svezi s nadzorom. Oni moraju jednom za svagda naučiti da je to naša vlada."⁴⁶ Prijedlog 13 (1978.) prekretnica je

⁴⁴ Elisabeth R. Gruber, Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative*, Prentice Hall, 2001., str. 2.

⁴⁵ Prema izvješću California Secretary of State, 1999., navod iz knjige *Stealing the Initiative*, op. cit., str. 3.

⁴⁶ Jack Citrin, *Introduction to California and American Tax Revolt: Proposition 13 Five Years Later*, ed. Terry Schwadron. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1984.

u uporabi ustavne inicijative kao sredstva za kontrolu nad odlukama vlasti koje neposredno utječu na živote građana. Tijekom 1990-ih krenuo je novi val porezne pobune, države Oklahoma, Arizona i Nevada usvajaju ustavne inicijative koje zahtijevaju kvalificiranu većinu u legislaturama za povećanje poreza, a Kolorado 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. Tako je zahtjev za ograničavanjem mogućnosti reizbora zastupnika u državnim legislaturama, usvojen u Oklahomi 1990. godine, slijedilo još dvadeset drugih država.⁴⁸ Danas se žarište ustavnih inicijativa pomaknulo s pitanja strukture vlasti i troškova na visokosporne ekonomske i socijalne teme, izbjegnute od strane državnih legislatura. Riječ je, između ostalog, o pravima homoseksualaca, imigranata i jezičnoj politici.⁴⁹ Moramo istaknuti da su ustavne inicijative sadržavale i posredno izraženu težnju za diskriminacijom, primjerice prijedlozima poznatim kao *English Only* (1984., 1986. i 1998. u Kaliforniji, 1988. u Arizoni, Koloradu i Floridi i 1998. u Aljasci) željelo se marginalizirati stanovništvo kineskog i latinskoameričkog podrijetla u političkom životu.⁵⁰ Prijedlozi su predstavljeni kao želja da se ispravi nejednakost u odnosu prema drugoj populaciji, istraživanja su pokazala da su birači držali da se prijedlogom postiže politička kohezija i stabilnost, a ne mržnja prema manjinama. Isticalo se da bilingvalni školski programi nisu uspjeli poboljšati znanje engleskog jezika i akademski uspjeh.⁵¹

⁴⁷ G. Alan Tarr, *Understanding State Constitutions*, Princeton University Press, 1998., str. 159.

⁴⁸ Kalifornijski Prijedlog 140 (Term Limits Provision, 1990.) određivao je da zastupnici u državnom zakonodavnom tijelu mogu za života obnašati maksimalno tri dvogodišnja mandata. Senatori i drugi državni dužnosnici, uključujući guvernera, državnog tajnika, državnog odvjetnika, mogu služiti maksimalno dva četverogodišnja mandata.

⁴⁹ Biljana Kostadinov, Sanja Barić, *Sudski nadzor referendumskih odluka u savezima SAD-a, Hrvatska javna uprava*, 3/2006.

⁵⁰ U Arizoni je 80% *latinska* glasalo protiv amandmana *English Only*, ali je mjera tijesno prošla (51%), kao i u Floridi. Amandman je prihvaćen u četiri države s najvećom koncentracijom neengleskih govornika. Ističemo da je engleski jezik za javnost u državama koje su prihvatile prijedlog od osnovne važnosti pri definiranju "što znači biti Amerikanac".

⁵¹ Sylvia R. Lazos Vargas, *Judicial Review of Initiatives and Referendums in Which Majorities Vote on Minorities democratic Citizenship*, *Ohio State Law Journal*, Vol. 60, 1999., str. 440.

Primjerice, kalifornijski Prijedlog 227 (1998.) o uklanjanju dvojezičnog obrazovanja treća je *English Only* ustavna inicijativa u toj državi (Prijedlog 38 (1984.) i Prijedlog 63 (1986.) proglasili su engleski državnim službenim jezikom). Prijedlog 227 sponzorirao je poduzetnik Ron Unz sa 750.000 dolara vlastitog novca, dok su Udruga kalifornijskih nastavnika i vlasnik španjolske televizijske mreže potrošili više od 5 milijuna dolara da bi se suprotstavili inicijativi.⁵² Birači su podržali inicijativu sa 60,9% glasova. Prijedlog 227 sadržavao je dvije glavne odredbe. Prva je eliminirala državni sustav dvojezičnog obrazovanja u javnim školama i zamijenila ga programom uranjanja u engleski jezik (*English immersion*). Zagovornici tog programa zastupali su stajalište da je trenutačni državni sustav dvojezičnog obrazovanja, u kojem učitelji u razrednom radu uvelike ovise o učeničkom materinjem jeziku, bio neuspješan u podučavanju engleskog jezika cijeloj generaciji djece. Kao rješenje, zastupali su uranjanje u engleski jezik - promjenu politike koja je zahtijevala od učitelja uporabu engleskih udžbenika i usmeno podučavanje na engleskom jeziku. Drugom odredbom namijenjeno je 50 milijuna dolara godišnje za desetogodišnji program podučavanja engleskog jezika u etničkim zajednicama. Taj program podučavanja zamišljen je kao oblik pomoći roditeljima - useljenicima, radi poboljšanja i njihova znanja engleskog jezika, s ciljem osposobljavanja za pomoć vlastitoj djeci pri njihovom obrazovanju. Međutim, iako je inicijativa određivala da nastava u javnim školama mora biti isključivo na engleskom jeziku, osim ako dijete ne razumije potpuno engleski, primjena inicijative nije jedinstvena u Kaliforniji. Okruzi koji su preferirali dvojezičnost u nastavi nastavili su i dalje bez sankcija poučavati na oba jezika (primjerice, u San Franciscu samo je 38,3% birača podržalo inicijativu a predsjednica San Francisco Unified School District Carlota del Portillo odbila ju je primijeniti, pridružili su im se i Berkeley, Oakland, Hayward i San Jose).⁵³

Ustavna inicijativa postaje i sredstvo političkih poduzetnika, političara u uzletu koji je rabe za promicanje vlastitih karijera, za reizbor i napredovanje. Primjerice, republikanski guverneri u Kaliforniji Arnold Schwarzenegger i Pete Wilson inicijativama su aktivirali republikansku bazu i osvojili guvernerska mjesta.⁵⁴ Druga novina u procesu inicijative je uključivanje fondova i stručnjaka

⁵² Elisabeth R. Gruber, Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative*, Prentice Hall, 2001., str. 75.

⁵³ Elisabeth R. Gruber, Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative*, Prentice Hall, 2001., str. 77.

⁵⁴ Guverner Schwarzenegger u intervjuu pod naslovom *The California ballot* u *The Economist* od 4. ožujka 2004. izjavljuje: "Volim kad ljudi krenu na birališta i napnu

iz nacionalnih interesnih skupina (između ostalih: Amerikanci za poreznu reformu) u rad sponzora državnih inicijativa. Cilj je oslabiti političke oponente i prisiliti ih na trošenje novca za protuinicijative, što dovodi do iscrpljivanja njihovih fondova i resursa.

Neposredna demokracija utječe i na djelokrug rada državnih legislatura, budući da u državama gdje je usvojena ustavna inicijativa postoji osim njihova zakonodavnog djelokruga i stalna prijetnja da će interesne skupine tražiti neposredno narodno odlučivanje o pitanjima o kojima legislatura odbija raspravljati. Tako se na dnevnom redu legislatura mogu naći teme za koje zakonodavac smatra da nisu zrele za rješavanje ili politički opasne teme koje 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 se dobiva politika manjeg zla u radu legislatura. 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. Stoga će zakonodavac maksimalno otežati postupak raspisivanja inicijative, a nakon njezina uspješnog usvajanja nastavit će se osporavanje ustavnosti inicijative pred državnim sudovima. U Kaliforniji, Koloradu i Oregonu 58% uspješnih inicijativa tijekom 1990-ih dospjelo je na kontrolu ustavnosti na sudovima, gdje ih je čak 43% proglašeno neustavnim. Naglašavamo da je, suprotno tomu, rijetka kontrola ustavnosti zakona u državama i oni se iznimno proglašavaju neustavnim. Državne legislature mogu ograničiti i posljedice uspješnih inicijativa tako da im uskrate financijsku pomoć za realizaciju, bez financiranja program ostaje mrtvo slovo na papiru. Vidimo da politika ne završava usvajanjem inicijativa.

3. ZAKLJUČAK

Državna ustavna tradicija u SAD-u temelji se na stajalištu da je primarna opasnost s kojom se suočava republikanska vlada **manjinska zavjera**, moć u

mišiće te dopuste da se njihovi glasovi čuju". Vidi: <http://www.economist.com/research/>, 30.1.2007. Schwarzenegger je zbog sukoba s državnom legislaturom sponzorirao 2005. godine 8 inicijativa (primjerice obavijest roditeljima maloljetnika koji traže pobačaj, stalni položaj učitelja u javnim školama), no sve su građani odbili, što je bio kratkotrajan politički udarac guverneru.

rukama nekoliko bogatih ili dobro povezanih ljudi. Ta percepcija hrani nepovjerenje u vlast izabranih zastupnika u državama i čini neposrednu demokraciju privlačnijom. Suprotan pogled na prijatnije republikanskoj vladi nalazimo u federalnoj ustavnoj tradiciji, za Jamesa Madisona primarna je briga bila **tiranija većine**, a odgovor na nju djelovanje iskusnih i obrazovanih zastupnika koji će promicati trajne interese zajednice. Prisjetimo se da je prvih 18 državnih ustava SAD-a, usvojenih u razdoblju od 1776. do 1798. godine, određivalo, između ostalog, godišnje izbore za oba doma legislature, godišnje izbore guvernera u 14 ustava, u 2 ustava svake dvije, a u 3 ustava svake tri godine. U 9 ustava legislatura je birala guvernera, a 6 ustavnih tekstova predviđalo je neposredan izbor guvernera između kandidata koje su predložile legislature.⁵⁵ Ti su ustavi bili na snazi u prosjeku 60 godina prije no što su ih države izmijenile. Države su nastavile koristiti se svojim ustavima model kojih je bio Ustav Massachusettsa (1780.) - njegov je autor whigovac John Adams, nisu ih zamijenile modelom federalnog Ustava SAD-a. Lutz tumači: "Ta sklonost zakonodavnoj premoći nije iznenađujuća. U središtu kolonijalne politike bila je trajna borba između guvernera, kojeg je imenovala kruna, i mjesno izabrane legislature. Uporabom široko definiranog prava glasa, kolonisti su imali jak nadzor nad legislaturama, koje su postupno dobivale sve šire ovlasti u većini kolonija. Odnos je bio toliko prislan da kad su kolonisti govorili o "vladi", obično su mislili samo na izvršnu vlast. Legislatura je bila njihov zaštitnik od tiranije vlade i smatrali su je kudikamo učinkovitijom od povelja o pravima i sudova."⁵⁶ U početnom razdoblju ustavnosti u američkim državama povjerenje i kontrola bili su ustavno institucionalizirani u odredbama o učestalim izborima i kratkotrajnosti mandata izabranih državnih dužnosnika. Alexis de Tocqueville upozoravao je: "U Americi autoritet koji propisuje zakone dobiva suverenu vlast. Brzo se i nezaustavljivo može prepustiti svakoj svojoj želji, a predstavnici mu se svake godine mijenjaju... Zato je u naše doba Amerika zemlja u kojoj zakoni imaju najmanju trajnost u svijetu. Gotovo su svi američki ustavi dopunjavani tijekom

⁵⁵ Donald S. Lutz, *The Origins of American Constitution*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1988., str. 104. Riječ je o ustavima država New Hampshire, South Carolina, Virginia, New Jersey, Maryland, Delaware, Rhode Island, Connecticut, Pennsylvania, North Carolina iz 1776. godine; Georgia, New York i Vermont iz 1777., South Carolina iz 1778., Massachusetts iz 1780., New Hampshire iz 1784., Vermont iz 1786., Georgia iz 1789., South Carolina i Pennsylvania iz 1790., Delaware, Kentucky i New Hampshire iz 1792., Vermont iz 1793., Tennessee iz 1796. te Ustav Georgije iz 1798. godine.

⁵⁶ Donald S. Lutz, op. cit., str. 105.

posljednjih trideset godina. Nema, dakle, američke države koja u tom razdoblju nije izmijenila taj temelj svojih zakona”.⁵⁷

Od državne ustavne misli s kraja 18. stoljeća da u državama gdje nema godišnjih izbora zastupnika počinje tiranija, dolazi se do neposrednih izbora nositelja sudbene i izvršne vlasti u državama kako bi se ograničila legislatura u 19. stoljeću. Nakon građanskog rata 24 od 34 savezne države uvode neposredan narodni izbor sudaca, a prihvaća ga svaka nova država od Iowe 1846. godine do Arizone 1912.⁵⁸

Lutz naglašava da 19. stoljeće svjedoči o trajnoj vitalnosti radikalne whigovske misli: “Postupno širenje biračkog tijela prema općem pravu glasa muškaraca, neposredni izbori za Senat, pritisci za neposredni izbor izvršne vlasti - sve to poslije će biti smatrano razvitkom demokratske vlasti, dok bi se moglo reći - s jednakom točnošću - da se zapravo osluškivalo misli whigovaca iz 1780-ih. **Inicijativa, referendum i opoziv bit će nazvani ‘populističkim’ zamislima**, no one su bile u suglasju sa sklonošću radikalnih whigovaca institucijama neposrednog narodnog pristanka u vršenju vlasti.”⁵⁹ Ustavni reformatori u 20. stoljeću nastavljaju promicanje neposredne demokracije u državama.

Američka državna ustavna tradicija oduvijek je ohrabrivala nepovjerenje u vlast koju predstavljaju izabrani zastupnici i time činila neposrednu demokraciju privlačnom.⁶⁰

Državna ustavna misao drži da temeljna opasnost za republikansku vladu leži u moći nekoliko bogatih i povezanih ljudi, u manjinskim zavjerama. Stoga možemo zaključiti da navedena pitanja s kojima se suočavaju države nisu privremena, a pozivanje na neposrednu demokraciju neće vrlo vjerojatno nestati iz državne ustavne kulture.

⁵⁷ Alexis de Tocqueville, op. cit., str. 98.

⁵⁸ Opširnije o neposrednom izboru sudaca u saveznoj državi vidi: Biljana Kostadinov, Sanja Barić, Sudski nadzor referendumskih odluka u saveznoj državi SAD-a, HJU, 3/2006.

⁵⁹ Donald S. Lutz, *Popular Consent and Popular Control*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1980., str. 128.

⁶⁰ Donald S. Lutz, *Popular Consent and Popular Control*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1980., str. 129.

Primjerice, Ustav Pennsylvanije (čl. 15., 1776.) određuje da svi usvojeni prijedlozi zakona stupaju na snagu nakon ponovnog usvajanja na sljedećem zasjedanju legislature. Budući da su izbori bili na godišnjoj osnovi, tijekom svakog tog razdoblja pružala se prilika glasačima **instruirati** i propitivati svoje moguće predstavnike o prijedlozima zakona usvojenih na prethodnom zasjedanju. Bilo je to impresivno svjedočanstvo o snažnoj predanosti ideji neposrednog narodnog pristanka i kontrole vlasti.

Summary

Biljana Kostadinov*

E PLURIBUS UNUM: STATE CONSTITUTIONALITY
IN THE AMERICAN FEDERATION

*The contemporary American doctrine holds that the study of federalism and of the federal Constitution of the U.S.A. does not provide the right picture of the constitutional and political system of the U.S.A., it is insufficient because it neglects state constitutionalism. The difference between state constitutions and the Constitution of the U.S.A. are so numerous that it is justifiable to speak of **two constitutional traditions**. Anti-federalism of voters in the states supported detailed constitutions, subject to popular consent and control to a greater extent than the Constitution of the U.S.A. In the tradition of state constitutionalism, popular consent is defined as the fundamental right to self-government. Citizens should freely determine the nature and scope of their rights, not leaving the decision to courts - which is the rule on the federal level. If voters feel insecure, they can always amend the constitution or change judges. Up to now the states of the U.S.A. have drafted and adopted **146 constitutions**. The article deals with the evolution of state constitutionalism since the progressive period and movement for the reform of state constitutions from the end of the 19th century to the 1920s, state constitutional reforms after the Second World War and from the 1970s until today. The adoption and extension of the application of the constitutional initiative institute will show that, contrary to the Constitution of the U.S.A. based on indirect popular consent and complex majorities, state constitutions are instruments of majority democracy.*

Key words: state constitutionalism, constitutional initiative, executive power

* Biljana Kostadinov, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Zusammenfassung

Biljana Kostadinov**

E PLURIBUS UNUM: DIE VERFASSTHEIT DER AMERIKANISCHEN BUNDESSTAATEN

*Der zeitgenössischen amerikanischen Rechtslehre zufolge ergibt die Erforschung des Föderalismus und der Bundesverfassung der USA ein unzulängliches Bild vom verfassungspolitischen System der USA, weil auf diese Weise der Konstitutionalismus der Bundesstaaten vernachlässigt werde. Die Unterschiede zwischen den Verfassungen der US-Staaten und der Amerikanischen Verfassung sind so zahlreich, dass sie es rechtfertigen, von **zwei Verfassungstraditionen** zu sprechen. Der Antiföderalismus der Wähler in den Staaten hat detailliert erarbeitete Verfassungen mitgetragen, die der Zustimmung und Kontrolle durch das Volk in höherem Maße unterworfen sind als die Bundesverfassung. In der Tradition des Konstitutionalismus der Staaten ist die Volkszustimmung als Grundrecht auf Selbstverwaltung verankert. Die Bürger sollen Natur und Ausmaß ihrer Rechte frei bestimmen und diese Entscheidung nicht den Gerichten überlassen, wie es für die Bundesebene geregelt ist. Wenn sich die Bürger unsicher fühlen, können sie jederzeit die Verfassung ändern oder die Richter abwählen. Die Staaten der USA haben bis heute **146 Verfassungen** erarbeitet und verabschiedet. In dieser Arbeit wird die Evolution des Staatenkonstitutionalismus von der Progressiven Ära und der Bewegung für die Reform der Staatenverfassungen vom Ende des 19. Jahrhunderts bis in die zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts, die staatlichen Verfassungsreformen nach dem Zweiten Weltkrieg und seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts bis heute untersucht. Die Verabschiedung und Erweiterung des Anwendungsbereiches der Verfassungsinitiative zeigt, dass die Staatenverfassungen im Gegensatz zur Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, die sich auf die mittelbare Volkszustimmung und komplizierte Mehrheiten stützt, Instrumente der Mehrheitsdemokratie sind.*

Schlüsselwörter: Staatenkonstitutionalismus, Verfassungsinitiative, vollziehende Gewalt

** Dr. Biljana Kostadinov, Professorin an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb