



Krzysztof Zwierzchowski

Uniwersytet Śląski

PROCEDURA STANOWEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ W KALIFORNII

Instytucje demokracji bezpośredniej stanowią istotny element stanowego życia politycznego w USA. Powyższą tezę uzasadnia nie tylko ich instytucjonalna różnorodność i obecność w większości stanów, ale przede wszystkim bogata praktyka stosowania. Widoczne jest to najbardziej w stanach leżących na zachód od rzeki Mississippi, których kultura polityczna tworzyła (i tworzy) wyjątkowo sprzyjające środowisko, tak dla recepcji, jak i wykorzystywania instytucji demokracji bezpośredniej. Stan Kalifornia najczęściej wskazuje się jako czołowy przykład tego fenomenu. Ten wybór nie dziwi, chociażby z tego powodu, że Kalifornia przełamuje stereotyp myślenia o demokracji bezpośredniej w kategoriach struktur niewielkich liczebnie i terytorialnie. W przypadku tego Stanu mamy bowiem do czynienia z potencjałem demograficznym, terytorialnym i gospodarczym przewyższającym Polskę. Pomimo tych przesłanek, zazwyczaj uznawanych za negatywne, instytucje demokracji bezpośredniej są obecne na wszystkich szczeblach organizacji terytorialnej Kalifornii i są bardzo aktywnie stosowane. Procedurze i praktyce wykorzystywania tych instytucji w życiu politycznym Kalifornii towarzyszą ambiwalentne oceny, a idąca z nimi w parze dyskusja zawiera istotny ładunek informacyjny na temat narzędzi demokracji bezpośredniej w ogóle. Wśród szerokiej gamy występujących form instytucjonalnych na szczególną uwagę zasługuje inicjatywa obywatelska (*initiative*), gdyż umożliwia ona dokonywanie poprawek Konstytucji stanowej i uchwalanie aktów ustawodawstwa stanowego z całkowitym pominięciem organów przedstawicielskich¹.

¹ W opracowaniu zastosowano dominujący w polskiej doktrynie termin „inicjatywa obywatelska”, pomimo że art. 2 § 8(a) konstytucji stanowej Kalifornii mówi wyłącznie o „inicjatywie”, jako „prawie wyborców do proponowania ustaw i poprawek do Konstytucji oraz ich przyjmowania lub odrzucania”. W literaturze poświęconej instytucjom demokracji bezpośredniej dyskutowany jest również problem relacji terminologicznych i instytucjonalnych inicjatywy obywatelskiej oraz referendum. W celu rozwiania ewentualnych wątpliwości w niniejszym opracowaniu przyjęto, że pojęcie referendum jest rozumiane jako końcowy etap procedury inicjatywy obywatelskiej.

Historia obecności instytucji inicjatywy obywatelskiej w Kalifornii liczy niewiele ponad sto lat, bowiem stosowną poprawkę do konstytucji stanowej przyjęto w referendum w dniu 10 października 1911 r., większością głosów 168 744 do 52 093². Jej recepcja była zwieńczeniem ponad dwóch dekad walki ruchu progresywnego o reformę kalifornijskiej sceny politycznej, zdominowanej przez partykularne interesy, głównie korporacji kolejowej *Southern Pacific Railroad*. Pierwszym zadaniem reformatorów była likwidacja sieci powiązań istniejących na styku polityki i biznesu. Realizacji tej misji sprzyjała słabość organizacyjna stanowych partii politycznych, a przede wszystkim egalitaryzm, znamieny dla kultury politycznej „zachodnich” stanów USA. W implementacji m.in. inicjatywy obywatelskiej zwolennicy reform dostrzegali szansę na neutralizację władzy grup interesów, złamanie monopolu maszyn partyjnych. Wiedzieli w niej również narzędzie wymuszające wrażliwość elit politycznych na problemy obywateli i możliwość edukacji politycznej tych ostatnich. W efekcie instytucje demokracji bezpośredniej (inicjatywa obywatelska, referendum, odwołanie – *recall*) postrzegano zarówno jako cel reform, ale także jako ich narzędzie. Kolejne dekady dowiodły, że stały się jednym z zasadniczych beneficjentów transformacji kalifornijskiej sceny politycznej na początku XX w. i okazały się trwałym oraz bardzo charakterystycznym elementem stanowej kultury politycznej³.

Procedurę inicjatywy obywatelskiej w Kalifornii regulują przepisy konstytucji stanowej i ustawodawstwa stanowego⁴. W literaturze amerykańskiej jej forma proceduralna określana jest mianem inicjatywy bezpośredniej (*direct initiative*) w odróżnieniu od procedury zakładającej współdziałanie legislatury stanowej w procesie ustawodawczym (*indirect initiative*)⁵. Wyróżnić w niej można trzy zasadnicze etapy, z których pierwszy obejmuje przygotowanie projektu inicjatywy obywatelskiej, nadanie oficjalnego tytułu i sporządzenie streszczenia. W ramach kolejnego mieści się sporządzenie petycji, zbiórka podpisów i ich weryfikacja oraz zakwalifikowanie inicjatywy obywatelskiej pod referendum. Końcowym etapem jest referendum w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

1. Przygotowanie inicjatywy obywatelskiej, nadanie oficjalnego tytułu i sporządzenie streszczenia

Opracowując projekt inicjatywy obywatelskiej, należy uwzględnić szereg ograniczeń przedmiotowych wynikających z konieczności spełnienia wymogu

² B. Jones, *A History of the California Initiative Process*, Sacramento, Cal., August 1998, s. 3.

³ Szerzej na ten temat, John M. Allswang, *The Initiative and Referendum in California 1898-1998*, Stanford University Press, Stanford, Cal., 2000, a szczególnie w rozdziale pt. *Progresywnizm i geneza ustawodawstwa bezpośredniego*, s. 8–31.

⁴ Art. 2 §§ 8, 10, 12 i art. 4 § 1 konstytucji stanowej oraz głównie ustawa *Election Code* w § 9000–9034, ale także przepisy zawarte m.in. w ustawach *Government Code* i *California Administrative Code*.

⁵ W latach 1911–1966 inicjatywa obywatelska w Kalifornii posiadała także pośrednią formę proceduralną.

zgodności jej materii z Konstytucją federalną i ustawodawstwem federalnym oraz z postanowieniami Konstytucji stanowej. Te pierwsze, wywodzone są z art. VI Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, w myśl którego „Niniejsza Konstytucja i ustawy Stanów Zjednoczonych, które na jej podstawie zostaną uchwalone [...] stanowią będą najwyższe prawo dla całego kraju i obowiązujące będą sędziów we wszystkich stanach, nawet jeśli postanowienia konstytucji stanowych lub praw stanowych są odmienne”. Konstytucja federalna wprawdzie nie odnosi się bezpośrednio do inicjatywy obywatelskiej, jednak rozstrzygnięcia federalnego Sądu Najwyższego nie pozostawiają w tym zakresie żadnych wątpliwości⁶. Sąd Najwyższy stanu Kalifornia wypowiedział się również przeciwko możliwości zastosowania inicjatywy obywatelskiej w procedurze zmian Konstytucji federalnej⁷.

Kolejną grupę wyłączeń przedmiotowych stanowią ograniczenia wywiedzione bezpośrednio z postanowień konstytucji stanowej, które wprost określają materię prawną niemogącą być przedmiotem inicjatywy obywatelskiej. Należy do niej przede wszystkim zakaz całkowitej zmiany Konstytucji stanowej (art. 2 § 8(a) Konstytucji stanowej) skutkujący ograniczeniem przedmiotu inicjatywy obywatelskiej wyłącznie do „poprawek konstytucyjnych” (*constitutional amendments*). W drodze inicjatywy niemożliwa jest zatem „rewizja konstytucji” (*constitutional revision*), która zwykle wymaga aprobaty przez specjalną większość w legislaturze lub zwołania konwencji konstytucyjnej⁸. W zasadniczym dla tej kwestii orzeczeniu kalifornijski Sąd Najwyższy w sprawie *Mc Fadden v. Jordan* uznał, że inicjatywa obywatelska, której przedmiot dotyczy zasadniczej zmiany konstytucji jest bezskuteczna⁹. Ponadto, w tej grupie ograniczeń przedmiotowych mieści się wyjątek zachowania jedności materii inicjatywy obywatelskiej (*single subject rule* – art. 2 § 8(d) Konstytucji stanowej). Kalifornijski Sąd Najwyższy przyjął i w kolejnych rozstrzygnięciach sukcesywnie potwierdza szeroką wykładnię pojęcia „jedności materii”¹⁰, korzystną dla zakresu rzeczowego inicjatywy obywatelskiej. Egzekw-

⁶ Przykładowo, w orzeczeniach *Crawford v. Board of Education*, 458 U.S. 527 (1982), *Reitman v. Mulkey*, 387 U.S. 369 (1967) Sąd Najwyższy USA prezentuje pogląd, że badanie zgodności z konstytucją aktów prawnych uchwalonych w drodze inicjatywy obywatelskiej powinno odbywać się według tych samych standardów, jakie sąd stosuje do aktów prawnych uchwalonych przez legislaturę.

⁷ Sąd Najwyższy stanu California w sprawie *AFL v. Eu*, (1984) 36 Cal. 3d 687.

⁸ W sprawie różnicy pomiędzy „poprawką”, a „rewizją” konstytucji stanowej kalifornijski Sąd Najwyższy wypowiedział się w orzeczeniu *Raven v. Deukmejian* (1990) 52 Cal. 3d 336. Natomiast najbardziej znanym projektem wnoszonym za pomocą inicjatywy obywatelskiej, którego konstytucyjność próbowano kwestionować z uwagi na fakt, że skutkuje on rewizją konstytucji, była tzw. „Propozycja 13”. W rozstrzygnięciu w sprawie *Amador Valley Joint Union High School District v. State Board of Equalization* (1978) 22 Cal. 3d 208, Sąd Najwyższy stanu Kalifornia nie podzielił tego poglądu.

⁹ *Mc Fadden v. Jordan*, 32 Cal. 2d 330 (1948). Projekt obejmował 12 artykułów, 208 akapitów, a dotyczył uchylecia lub istotnej zmiany 15 z 25 artykułów i dodania 5 nowych artykułów do konstytucji. Jego przedmiotem była m.in. regulacja gier hazardowych, górnictwa odkrywkowego, zasad podziału mandatów do senatu stanowego i parę innych. Projekt zawierający ponad 20 000 słów uzyskał wymaganą liczbę podpisów pod wnioskiem o poddanie go referendum.

¹⁰ Por. rozstrzygnięcie w sprawie *Perry v. Jordan*, 34 Cal. 2d 87 (1949) w którym sąd uznał, że wystar-

je jedynie istnienie racjonalnego związku materii różnych fragmentów projektu konstytucyjnej inicjatywy obywatelskiej, a w odniesieniu do ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej stosuje zasady oceny jedności materii takie same, jak dla ustaw uchwalonych przez legislaturę stanową. W projekcie inicjatywy nie można również zawężyć zakresu terytorialnego jej obowiązywania w zależności od skali poparcia wyrażonej w referendum (art. 2 § 8(e) Konstytucji stanowej). Projekt nie może także zawierać przepisów alternatywnych lub łączonych, tj. takich, których jeden lub więcej wszedłby w życie w zależności od otrzymania szczególnego procentu głosów za lub przeciw (art. 2 § 8(f) Konstytucji stanowej). Ponadto w myśl art. 2 § 12 Konstytucji stanowej nie można wykorzystywać dyskutowanej instytucji w celu obsadzenia przez osobę prywatną stanowiska publicznego, jak również umieszczać w projekcie nazw lub identyfikatorów jakiegokolwiek prywatnego przedsiębiorstwa w celu uzyskania przez niego korzyści¹¹.

Niezależnie od postanowień Konstytucji stanowej, które wprost ustanawiają ograniczenia przedmiotowe inicjatywy obywatelskiej, można również wskazać normy konstytucyjne, które w wyniku rozstrzygnięć sądowych są uznawane za wywierające podobny skutek. Przykładowo, wskazuje się na tezę orzeczenia, w myśl której istnieje materia ustawodawcza należąca do wyłącznej kompetencji legislatury stanowej lub zakwestionowanie ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej z uwagi na fakt, że narusza ona normę konstytucyjną, która nie pozwala na dokonywanie podziału na okręgi wyborcze częściej niż raz na 10 lat¹².

Przygotowanie wstępnego projektu inicjatywy obywatelskiej spoczywa na jej pomysłodawcach (sponsorach), którzy mogą sporządzić go sami lub zlecić jego opracowanie. Możliwe jest również skorzystanie z pomocy Biura stanowego radcy prawnego (*Office of the Legislative Counsel*) pod warunkiem wykazania się poparciem 25 wyborców i uznania przez ww. urząd, że istnieje racjonalne prawdopodobieństwo zakwalifikowania inicjatywy obywatelskiej pod referendum. Projekt musi być następnie przedłożony Prokuratorowi Generalnemu (*Attorney General*) wraz z pisemnym żądaniem nadania mu tytułu i sporządzenia oficjalnego streszczenia. Jednocześnie konieczne jest wpłacenie 200 dolarów kaucji, która zostanie zwrócona, jeżeli inicjatywa obywatelska zakwalifikuje się pod referendum w ciągu dwóch lat od sporządzenia streszczenia. Niezbędne jest również złożenie przez pomysłodawców inicjatywy dwóch oświadczeń. Potwierdzającego pełnoletniość sponsorów, fakt posiadania przez nich obywatelstwa amerykańskiego i statusu rezydenta stanu Kalifornia. Natomiast drugie oświadczenie dotyczy zakazu wykorzystywania podpisów pod petycją w sprawie inicjatywy w innym celu aniżeli zakwalifikowania jej pod referendum. W przypadku gdy

czające jest, aby wszystkie części inicjatywy obywatelskiej były racjonalnie powiązane ze sobą.

¹¹ Oczywiście jest, że w przypadku ustawodawczych inicjatyw obywatelskich zakres ograniczeń przedmiotowych jest dużo szerszy, gdyż wynika wprost z hierarchii aktów prawnych.

¹² Odpowiednio rozstrzygnięcia w sprawie *Assembly v. Deukmejian* (1982) 30 Cal 3d 638 i w sprawie *Peoples Advocate Inc. v. Superior Court*, 226 Cal. Rptr. 640 (1986).

z treści inicjatywy obywatelskiej wynika, iż wywoła ona skutki fiskalne dla budżetu stanu, niezbędne jest ich oszacowanie przez Departament Finansów (*Department of Finance*) i Wspólną Komisję Budżetową Legislatury (*Joint Legislative Budget Committee*) oraz zamieszczenie estymowanej kwoty wzrostu lub spadku dochodów/kosztów w oficjalnym streszczeniu. Po nadaniu tytułu i sporządzeniu oficjalnego streszczenia Prokurator Generalny przekazuje je wraz tekstem inicjatywy ustawodawczej do legislatury stanowej, która może przeprowadzić publiczne wysłuchania w jego sprawie, lecz nie może wносить do niego poprawek. Jednocześnie przedmiotowe dokumenty są doręczane lub wysyłane pomysłodawcom. Od tego momentu możliwe jest rozpoczęcie zbiórki podpisów niezbędnych do zakwalifikowania inicjatywy obywatelskiej pod referendum.

2. Przygotowanie petycji, zbiórka podpisów i ich weryfikacja oraz zakwalifikowanie inicjatywy obywatelskiej pod referendum

Podmiotem uprawnionym do zakwalifikowania inicjatywy obywatelskiej pod referendum jest prawem określona część elektoratu. W przypadku Kalifornii stwierdzenie to oznacza, że mamy do czynienia z koniecznością zgromadzenia znaczącej liczby podpisów zarejestrowanych wyborców, zmiennej w zależności od przedmiotu inicjatywy obywatelskiej. W przypadku konstytucyjnych inicjatyw obywatelskich jest to liczba odpowiadająca przynajmniej 8% głosów (aktualnie, ok. 808 tys. podpisów), a dla ustawodawczych inicjatyw obywatelskich 5% głosów (aktualnie ok. 505 tys. podpisów), oddanych w ostatnich wyborach na urząd gubernatora stanu¹³. Zgromadzenie wymaganej liczby podpisów musi nastąpić w terminie określonym prawem. W przypadku Kalifornii okres zbierania podpisów (*circulation period*) wynosi 150 dni i liczony jest od dnia przekazania pomysłodawcom oficjalnego tytułu i streszczenia.

Podpisy wyborców zbierane są pod petycją (*petition*), której format szczegółowo jest określony (m.in. w zakresie wielkości czcionki oficjalnego tytułu i streszczenia) w przepisach prawa stanowego. W myśl tych ostatnich musi ona zawierać zarówno oficjalny tytuł, streszczenie, tekst proponowanej inicjatywy obywatelskiej, jak i miejsce na podpisy wraz miejscem zamieszkania podpisujących¹⁴. Powinna być zaopatrzona adnotacją o prawie wyborcy do informacji czy zbierający podpisy jest wolontariuszem, czy też otrzymuje wynagrodzenie za ich zbiórkę¹⁵. W petycji należy umieścić również nazwę hrabstwa (lub miasta i hrab-

¹³ Do 1966 r. liczba podpisów wymaganych do zakwalifikowania pod referendum ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej również wynosiła 8%.

¹⁴ Zgodnie z orzeczeniem kalifornijskiego Sądu Najwyższego w sprawie *Assembly v. Deukmejian*, petycja powinna zawierać adres miejsca zamieszkania, a nie np. miejsce zarejestrowania wyborcy lub jego adres korespondencyjny.

¹⁵ Ustawodawstwo kalifornijskie nie zakazuje płatnej zbiórki podpisów pod petycją w sprawie inicjatywy obywatelskiej. W 2011 r. legislatura stanowa uchwaliła co prawda ustawę wprowadzającą taki zakaz, ale została ona zawetowana przez gubernatora Jerry'ego Browna.

stwa), w którym będzie rozpowszechniana, gdyż tylko zarejestrowani wyborcy z tego hrabstwa mogą ją podpisywać. Przedmiotowe regulacje kalifornijskie nie zawierają jednak wymogu repartycji podpisów na różne jednostki lokalne stanu. Istnieje również możliwość wycofania podpisu spod petycji. Petycja jest upubliczniana w tzw. częściach (*section*) przez wolontariuszy lub/i wynajętych zbieraczy podpisów. Do każdej z części musi być dołączony dokument zawierający informacje od zbieracza (imię i nazwisko, adres zamieszkania, okres w którym zgromadzono podpisy), jak również jego oświadczenie potwierdzające: posiadanie statusu zarejestrowanego wyborcy stanu Kalifornia; fakt obecności przy składaniu podpisów; przekonanie o prawdziwości danych podpisujących; świadomość odpowiedzialności karnej za oświadczenie nieprawdy. Prawodawstwo stanowe penalizuje również takie naruszenia zasad zbiórki podpisów, jak m.in.: wprowadzanie w błąd co do przedmiotu inicjatywy; umyślne fałszywe oświadczenie co do faktu otrzymywania wynagrodzenia za zbieranie podpisów; płacenie za podpisanie petycji.

Petycje (faktycznie ich sekcje) po zakończeniu zbiórki są przekazywane odpowiedniemu urzędnikowi hrabstwa wraz z załączonymi listami zebranych podpisów, w celu ich zsumowania. Na zrealizowanie tego ostatniego obowiązku wyznaczono 80 dni roboczych, po upływie których Sekretarzowi Stanu należy przekazać informację o liczbie podpisów zgromadzonych w danym hrabstwie. Jeżeli po dodaniu wyników z wszystkich hrabstw liczba podpisów nie osiągnie wymaganego minimum, Sekretarz Stanu zawiadamia pomysłodawców inicjatywy obywatelskiej o jej odrzuceniu. W przeciwnym wypadku jest wdrażana procedura weryfikacji, tj. w hrabstwach dokonywane jest badanie losowej próby 500 lub 3 % podpisów (w zależności, która liczba jest większa). Petycja w sprawie inicjatywy obywatelskiej jest odrzucana, w przypadku gdy pozytywnie zweryfikowana liczba podpisów jest mniejsza niż 95% wymaganej liczby. Natomiast jeżeli jest większa od 110%, inicjatywa obywatelska od razu zostaje zakwalifikowana pod referendum. Sytuacja, w której zweryfikowana liczba podpisów mieści się w przedziale od 95–110% powoduje konieczność weryfikacji każdego podpisu pod petycją¹⁶.

Inicjatywa obywatelska zakwalifikowana pod referendum jest następnie przekazywana Prokuratorowi Generalnemu w celu nadania jej tytułu i sporządzenia streszczenia. Należy odnotować, że mogą się one różnić od wersji sporządzonych na użytek petycji. Dołącza się również skrócone oświadczenie o skutkach fiskalnych i dokonuje oceny czytelności projektu przez tzw. panel obywatelski. Dodatkowo jest przygotowywane zestawienie zasadniczych argumentów na rzecz, jak

¹⁶ W związku z rozwojem technologii powstał problem uznania legalności podpisu elektronicznego. W świetle rozstrzygnięcia z czerwca 2011 r., kalifornijskiego sądu apelacyjnego pierwszego okręgu (*California First District Court of Appeals*) w sprawie *Ni v. Slocum* tylko podpis fizycznie złożony pod petycją może być uznany za ważny. Niewykluczone jedna, że z uwagi na dynamikę zmian wywołanych przez postęp technologiczny to stanowisko może wkrótce okazać się nieaktualne.

i przeciw inicjatywie. Wszystkie te materiały zostają zamieszczone w specjalnej broszurze wyborczej (*state voter pamphlet*). Podobnie jak w przypadku petycji, Sekretarz Stanu przekazuje zakwalifikowaną inicjatywę obywatelską do legislatury stanowej, która powinna przeprowadzić publiczne wysłuchania w jej sprawie, lecz nie może wносить do niej poprawek.

3. Referendum w sprawie inicjatywy obywatelskiej

Zakwalifikowaną inicjatywę obywatelską Sekretarz Stanu zobowiązany jest poddać referendum zorganizowanemu przy okazji najbliższych wyborów generalnych rozpisanych po upływie co najmniej 131 dni od jej zakwalifikowania lub odbywających się wcześniej stanowych wyborów specjalnych. Te ostatnie Sekretarz Stanu może również zarządzić tylko do głosowania nad zakwalifikowanym projektem. Dla przyjęcia inicjatywy obywatelskiej w referendum jest wymagana zwykła większość głosujących, a wchodzi ona w życie dzień po referendum, chyba że sama ustanawia inny termin. Gubernator Stanu nie ma względem niej prawa weta. Legislatura stanowa posiada prawo jej uchylecia, jak i dokonywania poprawek, jednak takie działania muszą uzyskać akceptację w referendum (choć inicjatywa może zawierać przepis uchylający ten wymóg). W przypadku przyjęcia w tym samym referendum dwóch lub więcej inicjatyw obywatelskich, które zawierają postanowienia pozostające ze sobą w konflikcie, w życie wchodzi ta, która uzyskała więcej głosów. Natomiast stosowne regulacje prawa stanowego nie ustalają karencji na możliwość ponowienia procedury inicjatywy obywatelskiej.

Kalifornia należy do grupy 18 amerykańskich stanów, w których występuje instytucja bezpośredniej inicjatywy obywatelskiej. Zasadniczy model proceduralny jest podobny we wszystkich spośród nich. Natomiast różnice, które można zidentyfikować, wynikają z przyjętych rozwiązań szczegółowych. Najczęściej spotykane odmienności dotyczą stosowanego wyznacznika (np. może to być liczba oddanych głosów w ostatnich wyborach generalnych) i wartości procentowej progu podpisów niezbędnych do zakwalifikowania inicjatywy pod referendum. Zróżnicowane są również takie kwestie, jak okres zbierania podpisów i obowiązek ich repartycji na różne jednostki administracyjne stanu itp.

Praktyka stosowania inicjatywy obywatelskiej wykazuje, że przyjęte w Kalifornii rozwiązania proceduralne nie są prohibicyjne i czynią zadość oczekiwaniom społecznym. Taką tezę potwierdza duża akceptacja samej instytucji ujawniana na przestrzeni ostatnich lat w różnych badaniach opinii publicznej. W efekcie głosy, które obarczają ją odpowiedzialnością m.in. za kryzys budżetowy i postulują zastrzeżenie procedury kwalifikacyjnej, nie otrzymują istotnego wsparcia Kalifornijczyków. Podobnie zresztą, jak postulaty obniżenia wymogów, które odwołują się do powszechnej świadomości, bardzo wysokich kosztów organizacyjnych inicjatywy obywatelskiej. Te ostatnie powodują bowiem, że zakwalifikowanie jej pod

referendum nie jest możliwe bez posiadania pokaźnego zaplecza finansowego, nie mówiąc już o kosztach kampanii towarzyszącej głosowaniu powszechnemu. Za *status quo* przemawia również statystyka wskazująca, iż w istniejących realiach proceduralnych Kalifornia może się pochwalić wyższym odsetkiem inicjatyw obywatelskich zakwalifikowanych pod referendum, aniżeli wynosi średnia stanowa (26–22%), jak i fakt, że ostatnie istotne zmiany modelu proceduralnego w Kalifornii miały miejsce blisko 50 lat temu. Skutkowały one likwidacją instytucji pośredniej inicjatywy obywatelskiej (ponieważ nie była wykorzystywana) oraz obniżeniem wymogów kwalifikowania ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej pod referendum. Wydaje się zatem, że nie należy oczekiwać zasadniczych zmian modelu proceduralnego. Tym bardziej że istniejące rozwiązania posiadają obecnie ponad stuletnią historię stosowania i silne oparcie w stanowej kulturze politycznej. Z kolei wskazywane zazwyczaj zasadnicze słabości analizowanej instytucji, tj. niska jakość tworzonego prawa, komercjalizacja procesu, problemy z frekwencją w referendum, tylko w niewielkim stopniu mogą być usunięte dzięki samym zmianom procedury. Doskonalenia obowiązującego ustawodawstwa jeżeli już, należy spodziewać się w sferze przepisów regulujących finansowanie kampanii towarzyszących inicjatywom obywatelskim¹⁷.

Krzysztof Zwierzchowski

STATEWIDE INITIATIVE PROCEDURE IN CALIFORNIA

California is well known for its widespread use of direct democracy institutions, specially the initiative, which permits citizens to qualify a measure for the ballot and to vote directly on amendments to the California Constitution and state statutes without any participation of representative bodies. Statewide initiative procedure is determined by the provisions of State Constitution and state statutes. The Author identifies three steps in the process of qualifying an initiative measure for

the ballot and certain subject restrictions which limit the scope of the proposed amendments and statutes, mainly the Supremacy Clause of Federal Constitution and single subject rule. He concludes that state initiative procedure in California is similar to initiative procedures in other US states, in general. The differences possible to identify are: required number of signatures, petition circulation period, signatures distribution.

¹⁷ Należy jednak zaznaczyć, że nie będą one raczej dotyczyć np. zakazu wynagradzania zbieraczy podpisów, który od czasu rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego stanu Kalifornia w sprawie *Hardie v. Eu*, 18 Cal.3d371 (1976) uznawany jest za niekonstytucyjny z uwagi na naruszanie wolności słowa.