

Instytucja *gerrymanderingu* w prawie amerykańskim¹

I. Uwagi wprowadzające. Konstytucyjna zasada równości głosu

We współczesnych systemach konstytucyjnych, także amerykańskim, w których zasada demokratycznej formy sprawowania władzy publicznej odgrywa zasadniczą rolę, jednym z podstawowych problemów jest zagwarantowanie rzetelności samego procesu wyborczego, a później ustalenie wyników wyborów. Wszelkie zafałszowania lub nawet modyfikacje prawidłowości tych procesów naruszają, lub wprost mogą przekreślać, zasadę suwerenności narodu, a tym samym mogą uchybiać istocie reguły demokratycznej formy rządu. W rezultacie może to przesądzać o naruszeniu legitymacji wybranych osób do sprawowania powierzonych im urzędów. Konsekwencje tego mogą przybrać niezwykle skalę – począwszy od przeszkody w bieżącym funkcjonowaniu organów państwa, przez brak społecznej akceptacji dla podejmowanych przez nie decyzji, a skończywszy na osłabieniu pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Chodzi zatem o sprawy najbardziej fundamentalne dla bieżącego funkcjonowania państwa i jego organów. Trzeba przy tym podkreślić, że poszczególne instytucje wyborcze, mechanizmy rządzące procesami głosowania oraz metody ustalania ich wyników nie są wartością samą w sobie, gdyż pełnią funkcję służebną wobec zasady demokratycznej formy rządu, w Konstytucji Stanów Zjednoczonych utożsamianej z zawartym w jej treści zwrotem preambuły *We the People*. Celem ich ustanowienia jest możliwie pełne, pozbawione nieuzasadnionej ingerencji, przełożenie decyzji podejmowanych przy urnach wyborczych na ostateczny wynik głosowania.

¹ Pragnę przekazać serdeczne podziękowania prof. Jamesowi Gardnerowi z The Suny Buffalo Law School of The State University of New York za konsultacje i pomoc w przygotowaniu niniejszego artykułu.

Wyznaczone granicami amerykańskiej konstytucji rozumienie prawidłowości procesu wyborczego związane jest przede wszystkim z zapewnieniem wszystkim uprawnionym do głosowania równego ich statusu w prawie wyborczym. Przekłada się to wprost na konieczność zagwarantowania jednakowej wagi przypadającego im głosu. Co prawda konstytucja USA w żadnym ze swoich postanowień nominalnie takiego prawa nie przewiduje², niemniej jednak jest ono częścią obowiązującego porządku prawnego i zostało potwierdzone w mającym konstytutywny charakter orzecznictwie Sądu Najwyższego³. Głos taki powinien się cechować taką samą siłą, jaka przypada na innych uprawnionych do głosowania. Podkreśla się kilka sfer tak skonstruowanej zasady. Po pierwsze, autorzy odwołują się do potrzeby możliwej maksymalizacji siły głosu, czyli nadania mu możliwie szerokiego oddziaływania w całym systemie politycznym i dopiero ta perspektywa jest właściwa dla oceny jego wpływu na życie publiczne. Oznacza to, że każdemu wyborcy służy prawo wyrażania swojego wyboru przez oddanie głosu o takiej samej oraz równie pełnej wartości, a jego zdolność wyborcza (*elective effectiveness*) nie może być zróżnicowana⁴. Po drugie, tak oddany głos musi być w każdych uwarunkowaniach jednakowo liczony bez względu na czynniki zewnętrzne. Jako przykład podaje się, że każda wrzucona do urny wyborczej karta do głosowania powinna mieć wszędzie taką samą wartość w kreowaniu składu osobowego Kongresu⁵. Po trzecie, każdy głos ma równą wagę na tle pozostałych. Formuła ta wyznacza zasadę, że każda osoba dysponuje prawem do oddania głosu o takiej samej zdolności powoływania na dany urząd, a także ma taką samą liczbę głosów, jeżeli charakter wyborów tego wymaga⁶. Inna szkoła prawa konstytucyjnego zdaje się umiejscawiać zasadę równości głosu, w tym konieczność jej dochowania, nie tylko w czysto formalnym ujęciu tego zagadnienia, a bardziej skoncentrowana jest na analizie wydajności głosu w procesie powoływania organów władzy publicznej⁷. Ujęcie to nieuchronnie prowadzi do dyskusji nad zagadnieniem zdolności poszczególnych wyborców – lub całych ich grup – do posiadania własnej reprezentacji, na przykład przez możliwość wyboru członków Kongresu⁸. Niezależnie od wyboru jednego z przedstawionych sposobów ujmowania zasady równości głosu zasadniczym problemem jest budowa systemu wyborczego, który będzie zdolny

² Nie czyni tego XV poprawka do konstytucji, która gwarantuje wolność od dyskryminacji w systemie wyborczym ze względu na cechy szczególne, tj. rasę, kolor skóry lub poprzednie niewolnictwo, ale już nie gwarantuje równego traktowania wszystkich.

³ *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964); *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964).

⁴ *United States v. Saylor*, 322 U.S. 385 (1944).

⁵ *United States v. Mosley*, 238 U.S. 383 (1915).

⁶ S. Levinson, *Gerrymandering and the Brooding Omnipresence of Proportional Representation. Why Won't It Go Away*, „UCLA Law Review” 1985, nr 33, s. 260.

⁷ *Ibidem*, s. 261.

⁸ *Ibidem*.

do optymalizacji reguły *one-man, one-vote* – czy to z pozycji formalnego jej ujęcia, czy też zapewnienia wszystkim głosującym możliwości efektywnego przełożenia ich decyzji na posiadanie reprezentanta.

Równość materialna głosu może być ujmowana w ogólnym kontekście generalnej zasady równości wszystkich wobec prawa, a zatem zakazu dyskryminacji w życiu publicznym z jakiegokolwiek przyczyny. Ustanawia tym samym gwarancję równorzędnego wpływu wszystkich wyborców na ostateczny wynik głosowania, bez względu na tzw. cechy indywidualne osoby podejmującej decyzję przy urnie wyborczej. Bezpośrednią funkcją tej zasady jest zatem zapewnienie, aby każdy głos, oddany przez pojedynczego wyborcę, miał tę samą wartość, czyli taką samą wagę, niezależnie od tego, w jakim miejscu (np. w jakim obwodzie wyborczym) zostało to uczynione lub też przez jaką osobę, legitymującą się cechami szczególnymi (np. wiek, kolor skóry, cenzus majątkowy), czynność ta została podjęta. Bez sprostanienia tym uwarunkowaniom nie jest również możliwe przestrzeganie zasady wyborów wolnych oraz uczciwych (*free and fair election*), prowadzących do zagwarantowania każdemu głosującemu odpowiedniej reprezentacji w składzie ciała przedstawicielskiego (*fair representation*)⁹. Przywołany standard związany jest z umożliwieniem każdemu wyborcy pełnej i efektywnej partycypacji w procesie wyborczym¹⁰. Reguły te zasadniczo wykluczają możliwość ingerencji w wynik głosowania, na każdym jego etapie, w tym również na przedpolu procesu wyborczego, przez nadawanie różnej wagi poszczególnym głosom, uzależnionej od – noszącej znamiona dowolności – decyzji legislacyjnej kształtującej system wyborczy. Zasada demokratycznej formy rządu zakłada bowiem pełen egalitaryzm pozycji prawnej wszystkich uczestników życia publicznego, w tym konieczność zastrzeżenia dla tych osób równoprawnego wpływu na procesy decyzyjne, zapadające zarówno na poziomie państwowym, jak i na płaszczyźnie podziału terytorialnego państwa¹¹. Realizacja zasady republikańskiej formy rządu wymaga przy tym, aby to obywatele wybierali swoich przedstawicieli, a nie aby ta relacja przebiegała w odwrotnym kierunku¹². Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której to klasa polityczna miałaby determinować spodziewany wynik wyborczy, gdyż w takim przypadku wprost świadczyłoby to o zdominowaniu ustroju państwa przez elementy charakterystyczne dla systemu oligarchicznego, a sama deklaracja ustroju demokratycznego stawałaby się tym samym tylko przyjmującym znamiona fasadowości elementem *decorum*¹³.

⁹ Ch.M. Burke, *The Appearance of Equality. Racial Gerrymandering, Redistricting, and the Supreme Court*, Westport, Conn. 1999, s. 126–131, 141–142.

¹⁰ *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964).

¹¹ S. Levinson, *op.cit.*, s. 258–259.

¹² M.N. Berman, *Managing Gerrymandering*, „Texas Law Review” 2000, t. 83, nr 3, s. 781.

¹³ J. Parkinson, *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford–New York 2006, s. 1–98.

Nieuprawniona ingerencja w regulacje prawa wyborczego może prowadzić – i zazwyczaj taki skutek wywołuje – do niewłaściwego ukształtowania składu osobowego oraz politycznego izby prawodawczej, co stanowi o naruszeniu prawa do posiadania uczciwej i skutecznej reprezentacji (*fair and effective representation*). Wykracza to poza regułę bezpośredniej reprezentacji wyborców, zarówno w odniesieniu do kształtu personalnego, jak i różnorodności poglądów osób zasiadających w składzie organu wybieralnego, a tym samym odzworowania woli wyborców na płaszczyźnie późniejszego jego działania. Manipulacje w tej sferze mogą przybrać różnorakie formy. Najczęściej spotykaną postacią tego typu niedozwolonych działań jest tzw. delimitacja granic okręgów wyborczych. Zazwyczaj przesądza ona o zwycięstwie danego ugrupowania, które w rzeczywistości takiej pozycji nie powinno osiągnąć, a w konsekwencji o przegranej innej opcji politycznej, co nabiera jednoznacznego wydźwięku w kontekście utworzenia większości parlamentarnej zdolnej do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć legislacyjnych. Zagrożenie to jest szczególnie widoczne w systemie amerykańskim, gdzie prezydent, będący przedstawicielem jednej opcji politycznej, zмага się z większością w Kongresie, która w danym momencie kształtowana jest przez ugrupowanie jemu przeciwne, a niekoniecznie cieszące się poparciem nominalnej większości społeczeństwa; relacja ta może zachodzić również w odwrotną stronę¹⁴. Przez tego typu manipulacje możliwe jest ukształtowanie systemu preferencji dla określonych kandydatów lub ugrupowań politycznych albo też dowartościowanie konkretnie oznaczonych grup elektoratu, wobec umniejszenia roli innych osób biorących udział w głosowaniu¹⁵. Instrumentalne traktowanie instytucji głosowania jest zazwyczaj związane z chęcią osiągnięcia korzyści przez aktualną większość polityczną. Zwykle ma ona świadomość perspektywy negatywnej weryfikacji wyborczej i podejmuje starania o takie ukształtowanie siły głosów oraz terytorialne ich rozmieszczenie (przyporządkowanie do poszczególnych okręgów wyborczych), aby spodziewany wynik głosowania był jak najbardziej korzystny dla tej większości, na przykład by nie spowodował odsunięcia jej od władzy. Prowadzi to wprost do braku możliwości wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej wobec członków organów pochodzących z bezpośrednich wyborów¹⁶ oraz zaciera lub wyłącza zasadę równości głosu wśród wszystkich wyborców. Omawiane zjawisko wykorzystuje mechanizmy o charakterze demograficznym i socjologicznym, opierające się na badaniach pre-

¹⁴ L. Beckett, *Redistricting, Obama's Gerrymander*, „ProPublica”, 25 stycznia 2012, www.propublica.org (5.02.2014).

¹⁵ A. Żukowski, *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych* [w:] *Przestrzeń wyborcza Polski*, red. M. Kowalski, Warszawa 2003, s. 179.

¹⁶ S. Issacharoff, *Gerrymandering and Political Cartels*, „Harvard Law Review” 2002, t. 116, nr 2, s. 605–606.

ferencji występujących wśród określonych grup wyborców, zamieszkujących dane terytoria lub też kwalifikowanych przez fakt przynależności do mniejszości narodowych, etnicznych oraz rasowych, a także nawet językowych lub religijnych. Nie bez znaczenia jest w takich przypadkach struktura wiekowa grup uprawnionych do głosowania, cenzus ich wykształcenia oraz przynależności klasowej opartej na statusie materialnym, a nawet płci. Amerykańscy legislatorzy są świadomi zróżnicowania kierunku głosów oddawanych, na przykład w centralnych osiedlach zamieszkałych przez młodych ludzi z klasy średniej, względem preferencji prezentowanych przez niejednokrotnie zaniedbane dzielnice ludności napływowej zamieszkującej niektóre przedmieścia¹⁷. W toku badań socjologicznych każda z tych grup podlega odpowiedniemu sklasyfikowaniu pod względem charakterystycznych dla niej preferencji politycznych, które to informacje mogą być następnie wykorzystane do antycypacji spodziewanego wyniku głosowania, a potem instrumentalnie spożytkowane w procesie kształtowania okręgów wyborczych¹⁸. Tego typu manipulacje noszą miano *gerrymanderingu*.

II. Instytucja *gerrymanderingu* we współczesnej doktrynie prawa amerykańskiego

Pojęcie *gerrymanderingu* pojawiło się po raz pierwszy w bieżącym dyskursie amerykańskim na początku XIX wieku, kiedy to zostało użyte w 1812 roku na łamach „Gazety Bostońskiej”. Dziennik informował o decyzji miejscowej dwuizbowej legislatury stanowej, na której mocy doszło do ponownego ukształtowania granic okręgów wyborczych – w wyborach do władz stanowych w Massachusetts. Zarysy dystryktów do głosowania wytyczono w taki sposób, aby możliwe było zapewnienie zwycięstwa Partii Demokratyczno-Republikańskiej mającej poparcie ówczesnego gubernatora Elbridge’a Gerry’ego. Co prawda publicznie krytykował on dokonanie tego podziału, bardzo szybko jednak podpisał nowo przyjętą decyzję legislatury, nadającą okręgom wyborczym kształt przypominający salamandrę. Nazwa *gerrymandering* powstała jako rezultat swego rodzaju gry słownej polegającej na połączeniu nazwiska gubernatora Gerry’ego z częścią słowa *salamander*¹⁹. Podjęta próba manipulacji spełniła oczekiwania zainteresowanych, gdyż rezultat wyborów pozwolił zachować Partii Demokratyczno-Republikańskiej

¹⁷ M.F. Bernstein, *Racial Gerrymandering*, „Public Interest” 1996, nr 122, s. 61; A. Hacker, *Congressional districting. The Issue of Equal Representation*, Washington 1963, s. 105–113.

¹⁸ J. Stockman, *Constitutional Gerrymandering*, „Connecticut Law Review” 1993, nr 25, s. 1228.

¹⁹ G.A. Billias, *Elbridge Gerry, Founding Father and Republican Statesman*, New York 1976, s. 316–318.

większość w Senacie, ratując ją przed spodziewaną całkowitą utratą wpływu na procesy rządzenia. Nie udało się jedynie zachować większości na forum stanowej Izby Reprezentantów ani obronić stanowiska gubernatora, co było jednak do przewidzenia szczególnie w kontekście rosnącej wśród obywateli dezaprobaty dla tego ugrupowania. O sile oddziaływania przeprowadzonego zabiegu niech świadczy fakt, że członkowie zwycięskiej partii obsadzili aż 29 mandatów senatorskich, uzyskując nominalne poparcie 50 164 wyborców, podczas gdy opozycyjna względem nich Partia Federalistyczna mogła liczyć jedynie na 11 miejsc w Senacie, ciesząc się poparciem 51 766 wyborców²⁰.

O tym, jak dzisiaj jest rozumiana instytucja *gerrymanderingu* oraz jaki jest jego wpływ na życie polityczne w Stanach Zjednoczonych, świadczy wypowiedź Roberta (Jima) Nicholsona, byłego przewodniczącego Krajowego Komitetu Partii Republikańskiej, który niezwykle bezpośrednio wskazał, że „zwycięzcami są i będą tylko ci, którzy mają kontrolę nad przerysowywaniem map [*redrawing the maps*], i to oni będą determinować krajobraz polityczny od pierwszej dekady wieku do końca nowego millenium”²¹. Instrumentalne wykorzystywanie mechanizmów kształtowania okręgów wyborczych jest obecnie żywo dyskutowane i budzi coraz szerszą dezaprobatę. Proponuje się, aby podziału na okręgi wyborcze dokonywały niezależne oraz bezpartyjne komisje według obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów, z uwzględnieniem między innymi warunków kształtowania okręgów z taką samą liczbą ludności. Miałoby to być czynione w sposób jawny i transparentny oraz umożliwiający partycypację obywateli w tym procesie. Prezentowane postulaty obejmują również obligatoryjne przeprowadzanie weryfikacji w dziesięcioletnich okresach, chyba że krótszy czas wynikałby z nakazu sądowego, sama zaś procedura, w tym jej przebieg oraz rezultaty, powinna być poddawana merytorycznej ocenie sądu. W celu zapewnienia właściwej reprezentacji dla wszystkich kategorii ludności zwolennicy reformy opowiadają się za tworzeniem okręgów wyborczych objętych systemem proporcjonalnym, w miejsce dotychczas prawie powszechnie obowiązującego modelu jednomandatowego²². Inni, dostrzegając powagę sprawy, w szczególności istotne zagrożenie dla funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej, sięgają po argument zmiany konstytucji w niezbędnym zakresie jako jedyne narzędzie gwarantujące ochronę prawa obywateli do stanowienia o państwie²³.

W doktrynie prawa amerykańskiego pejoratywne zjawisko *gerrymanderingu* odróżniane jest od instytucji *malapportionmentu*, również polegającego na weryfikacji granic okręgów wyborczych, ale w związku z koniecznością

²⁰ E.C. Griffith, *The Rise and Development of the Gerrymander*, Chicago 1907, s. 72–73.

²¹ Cyt. za: J. Winburn, *The Realities of Redistricting. Following the Rules and Limiting Gerrymandering in State Legislative Redistricting*, Lanham, Md. 2008, s. 1.

²² C. Bensen, *Substantial Political Consequences. A Practitioner's Perspective on Redistricting*, „Extensions” 2004, Fall, s. 5–8.

²³ J. Winburn, *op.cit.*, s. 207.

cią zapewnienia równej siły głosu wszystkim mieszkańcom kraju²⁴. Okręgi wyborcze są zazwyczaj dostosowane do wewnętrznego terytorialnego i administracyjnego podziału poszczególnych stanów. Stabilność tej struktury nie uwzględnia jednak pojawiających się różnic w sile pojedynczego głosu poszczególnych wyborców, co dzieje się na skutek dużej migracji, nie tylko w ogóle na terytorium państwa, ale przede wszystkim wewnątrz poszczególnych stanów i znajdujących się na ich obszarze obwodów (dystryktów) głosowania. Dochodzi przez to do utraty powszechnej normy przedstawicielskiej (*relevant population base*), co wpływa na zacieranie prawidłowości wyniku wyborczego. Zjawisko to jest skutkiem silnych procesów migracyjnych między miastami oraz przemieszczania się ludności z terenów otwartych do dużych metropolii lub pustoszenia samych miast²⁵. Konieczne jest zatem bieżące podejmowanie odpowiedniej interwencji, która będzie uwzględniać, a zarazem korygować, wspomniane dysproporcje, gwarantując dochowanie zasady równości głosu (*one-man, one-[equal]-vote*)²⁶. W przebiegu tej procedury dąży się do uzyskania takiej optymalnej sytuacji, w której zakłada się konieczność zbliżania liczby głosów niezbędnych do uzyskania mandatu przedstawicielskiego, w sposób umożliwiający likwidację występujących w tej sferze dysproporcji pomiędzy mieszkańcami poszczególnych stanów. Tego typu pożądana procedura nosi miano *apportionmentu* i polega na wyznaczeniu granic okręgów wyborczych tak, by liczba mieszkańców przypadających na jednego reprezentanta była możliwie równa dla wszystkich głosujących. Jeżeli natomiast, na skutek wskazywanych już procesów migracyjnych, dochodzi do zachwiania proporcją, podejmowane są działania weryfikacyjne. Taki proces delimitacji nazywany jest z kolei *reapportionmentem*, czyli dostosowaniem obszaru okręgu do rzeczywistej liczby wyborców zamieszkałych na jego obszarze, co jednak cały czas odbywa się w odniesieniu do liczby uprawnionych do głosowania na terenie danego stanu²⁷. Co do zasady, nie zawsze przestrzeganej, tego typu zmiany dokonywane są w odstępie dziesięcioletnich okresów czasu, niemniej jednak nie ma prawnych przeszkód, aby czyniono to częściej, jeśli zajdą niezbędne ku temu okoliczności. Mogą one zarówno być związane z procesami migracyjnymi, jak i być wynikiem potrzeby ochrony pozycji mniejszości rasowych lub etnicznych. Zasadniczo muszą natomiast uwzględniać uwarunkowania naturalne, historyczne i społeczne, a także wynikające z nich tradycje²⁸. Zdarzają się jednak w tej sferze celowe zaniechania, kiedy intencjonalnie odstępuje się od przeprowadzenia niezbędnej korekty, ponieważ bieżące rozmieszczenie wyborców, w poszczególnych

²⁴ S. Ansolabehere, J.M. Snyder Jr., *The End of Inequality. One Person, One Vote and the Transformation of American Politics*, New York 2008, s. 38–67.

²⁵ *Ibidem*, s. 11–13.

²⁶ M.F. Bernstein, *op.cit.*, s. 61.

²⁷ A. Żukowski, *op.cit.*, s. 180.

²⁸ M.N. Berman, *op.cit.*, s. 821–822.

okręgach wyborczych, odpowiada aktualnej większości politycznej. W takich okolicznościach mówi się już jednak o „milczącym” *gerrymanderingu* (*silent gerrymandering*)²⁹.

W Stanach Zjednoczonych, w obecnie obowiązującym systemie prawnym, przeważa kategoria wyborów – zarówno do obydwu rodzajów legislatur stanowych, jak i Izby Reprezentantów i Senatu – według ordynacji większościowej, zazwyczaj w jednomandatowych okręgach wyborczych³⁰. Tego typu ordynacja z oczywistych względów jest szczególnie podatna na szkodliwą siłę oddziaływania *gerrymanderingu*. Dokonywanie kolejnych manipulacji w okręgach wyborczych, zarówno w wyborach stanowych, jak i do Kongresu, jest tym łatwiejsze, że delimitacja granic dystryktów do głosowania wykonywana jest na poziomie poszczególnych stanów³¹. Nie może zatem dziwić, że przez rozpowszechnione stosowanie tego instrumentu w ciągu ostatniego półwiecza obserwowana była wzrastająca dysproporcja między rzeczywistym (nominalnym) poparciem dla danej partii politycznej, lub konkretnego kandydata, a faktycznym rezultatem głosowania, czyli liczbą obsadzanych mandatów lub wygraną jednego z pretendentów do urzędu prezydenckiego³². Wartości „rzeczywistego poparcia” oraz „wyniku głosowania” zdają się od siebie coraz bardziej odrywać, a ogłaszany wynik wyborczy istotnie odbiega od realiów, w których obrębie powstał³³. W rezultacie w większości wyborów mamy do czynienia z tzw. efektem św. Mateusza, który wyczerpuje się w formule: „Kto ma, będzie mu dodane, tak że nadmiar mieć będzie. Temu zaś, kto nie ma, zabiorą nawet to, co ma” (Mt 25: 13)³⁴. Nawet minimalne zwycięstwo jednego obozu politycznego nad pozostałymi uczestnikami wyścigu wyborczego powoduje, że wygrana opcja uzyskuje nieproporcjonalnie więcej mandatów aniżeli – zbliżona nawet w nominalnym wyniku wyborczym – konkurencja³⁵. Istotą tego zjawiska jest takie weryfikowanie, zmniejszanie lub zwiększanie albo przemieszczanie granic okręgów przeznaczonych do głosowania, aby możliwe było zmniejszenie stopnia rzeczywistego poparcia dla danej partii na rzecz preferencji prezentowanych przez osoby dopuszczające się tego typu manipulacji³⁶.

²⁹ B. Grofman, *Criteria for Districting. A Social Science Perspective*, „UCLA Law Review” 1985, t. 33, nr 1, s. 79.

³⁰ D.J. Amy, *Behind the Ballot Box. A Citizen’s Guide to Voting Systems*, Westport 2000, s. 55–56.

³¹ R.T. Holden, A.B. Cox, *Reconsidering Racial and Partisan Gerrymandering*, „The University of Chicago Law Review” 2011, t. 78, nr 2, s. 557.

³² A. Żukowski, *op.cit.*, s. 188; por. także: *Bush v. Gore*, 531 US 98 (2000).

³³ K.W. Shotts, *Formal Models of Gerrymandering*, „UMI Dissertations Publishing” 1999, s. 67–92.

³⁴ D. Rigney, *The Matthew effect. How Advantage Begets Further Advantage*, New York 2010, s. 56–57.

³⁵ A. Żukowski, *op.cit.*, s. 188.

³⁶ S. Issacharoff, *op.cit.*, s. 594–595.

Literatura różnie ujmuje zjawisko *gerrymanderingu*. Punktem odniesienia dla czynionych w tej sferze ustaleń jest zasada zapewnienia właściwej reprezentacji osób głosujących w składzie organu wybieralnego, a zatem odwzorowania woli wyborców w ostatecznym kształcie osobowym organu przedstawicielskiego – „organ ten ma być odbiciem przeświadczeń (uczuć) wyborców, perfekcyjnym ich portretem, ma składać się z osób na ich podobieństwo”³⁷. Jednocześnie bierze się pod uwagę kwestię formalnie ujętej równości głosu oraz związanej z nią zdolności do posiadania własnego reprezentanta. Podkreśla się, że zmiana granic okręgów wyborczych „ma istotne znacznie normatywne i teoretyczne dla zdrowia amerykańskiego systemu demokratycznego”³⁸. W tym kontekście instytucja *gerrymanderingu*, jako przecząca tym wartościom, uznawana jest za niekonstytucyjną. Jej celem jest bowiem takie ukształtowanie okręgów do głosowania, by mogło wpływać na wynik wyborczy. W niektórych obwodach zjawisko to jest bardzo widoczne, chociażby ze względu na specyficzne i rzucające się w oczy kształty okręgów wyborczych, podczas gdy w innych nie są one już tak zauważalne³⁹. Działania o charakterze delimitacyjnym określane są również mianem „warunkujących wynik wyborczy, przez świadomą próbę zorganizowania okręgów do głosowania w sposób powodujący sytuację nad- lub niedoreprezentowania danej grupy lub partii politycznej”⁴⁰. Nie bez znaczenia jest fakt, że w różnych okresach „*gerrymandering* był wykorzystywany w celu wykluczenia mniejszości rasowych z uczestnictwa w procesach wyborczych”⁴¹. Przede wszystkim wychodzi się z założenia, że metoda ta „wykorzystywana jest przez aktualną większość polityczną, która w danym momencie sprawuje władzę publiczną, a przez to ma możliwość kontrolowania procesów wyborczych”, a bardziej precyzyjnie – dysponuje możliwością ukształtowania spodziewanego wyniku wyborczego⁴². W innym jeszcze ujęciu omawiana instytucja utożsamiana jest z „polityczną praktyką rysowania granic okręgów w taki sposób, aby uzyskać przewagę polityczną w legislaturze”⁴³. Działania takie podejmowane są zatem przez partie w celu „maksymalizacji spodziewanego wyniku wyborczego, rozumianego jako zwycięstwo jak największej liczby kandydatów w możliwie maksymalnej liczbie okręgów wyborczych, (...) tym samym obsadzenia jak

³⁷ J. Adams, *The Works of John Adams, Second President of the United States. With a Life of the Author*, „Notes and Illustrations” 1856, t. 4, s. 284.

³⁸ J. Winburn, *op.cit.*, s. 2.

³⁹ Hasło [*gerrymandering*] [w:] *Political Encyclopedia of U.S. States & Regions*, red. D.P. Haider-Markel, t. 2, 2009, s. 780–781.

⁴⁰ Hasło [*gerrymandering*] [w:] *International Encyclopedia of the Social Sciences*, red. W.A. Darity, t. 3, s. 308–310.

⁴¹ Hasło [*gerrymandering*] [w:] *Encyclopedia of Race*, red. R.T. Schaefer, t. 2, s. 544–546.

⁴² S. Issacharoff, *op.cit.*, s. 614–615, 621–630.

⁴³ Hasło [*gerrymandering*] [w:] *Encyclopedia of Social Problems*, red. V.N. Parrillo, t. 1, s. 405–407.

największej liczby mandatów w danej legislaturze⁴⁴. Podsumowując, warto zwrócić uwagę, że procedura *gerrymanderingu* powoduje sytuację silnego uzależnienia wyniku wyborczego od sposobu wytyczania granic w poszczególnych okręgach, co „może zagrozić rzetelności samych wyborów oraz legitymizacji demokracji przedstawicielskiej”⁴⁵.

Warto podkreślić, że pojęcie *gerrymanderingu* ma charakter zbiorczy i bywa przeważnie dookreślane przez wskazanie konkretnej metody przyjętej do wprowadzenia manipulacji w systemie wyborczym. Ogólnie zatem mówi się o *gerrymanderingu* politycznym (*political gerrymandering*) lub *gerrymanderingu* partyjnym (*partisan gerrymandering*), co podkreśla polityczny cel, jaki chce się osiągnąć przy zastosowaniu tej instytucji, czyli wzmocnienie własnej formacji partyjnej przez maksymalizację wyniku wyborczego kosztem osłabienia lub dyskryminacji innych uczestników dyskursu politycznego⁴⁶. Odnosząc się natomiast do konkretnych sposobów pozyskania pożądanego wyniku, stosuje się przykładowo *gerrymandering* rasowy (*racial gerrymandering*) lub *gerrymandering* etniczny (*ethnic gerrymandering*), a zatem takie metody, które klasyfikując preferencje wyborcze zdefiniowanych grup wyborców, pozwalają następnie na osłabienie lub wzmocnienie oddziaływania ich głosu na ostateczne wyniki wyborów (polityczna kartografia)⁴⁷. Oczywiście takich kryteriów różnicujących może być nieskończenie wiele, podobnie jak możliwie wielki jest potencjał ich przetwarzania i wykorzystywania. Prawdopodobnie tylko rozwój technik komputerowych – w tym tzw. mapowanie wyborcze⁴⁸ realizowane według elektronicznych rejestrów wyborców⁴⁹ oraz konieczność ochrony prawa do prywatności – mogą być jedynymi granicami poszukiwania metodologii manipulowania wynikiem wyborczym.

Przyjmuje się, że sama instytucja *gerrymanderingu*, jeśli tylko nie służy realizacji pewnych wartości, jest zakazana przez amerykańską konstytucję. Akceptowana wersja delimitacji granic okręgów wyborczych – dla odróżnienia – jest określana omówionym już pojęciem *redistrictingu*. Pozostaje ono ukierunkowane na zapewnienie możliwości posiadania własnego przedstawiciela tym wszystkim grupom ludności, które są niedoreprezentowane w życiu publicznym, chociażby z punktu widzenia relacji pomiędzy posiadaną liczbą wybieralnych przez nie przedstawicieli a procentowym udziałem

⁴⁴ R.T. Holden, A.B. Cox, *op.cit.*, s. 56.

⁴⁵ Hasło [gerrymandering] [w:] *U.S. Supreme Court*, red. T.T. Lewis, t. 2, s. 512–516.

⁴⁶ S. Issacharoff, *op.cit.*, s. 598–600.

⁴⁷ A. Hacker, *op.cit.*, s. 40–70.

⁴⁸ M.F. Bernstein, *op.cit.*, s. 63–64.

⁴⁹ Committee on State Voter Registration Databases, Computer Science and Telecommunications Board, Division on Engineering and Physical Sciences, National Research Council of the National Academies, *Improving state voter registration databases*. Final report, Washington, D.C. 2010, s. 1–54.

tych grup w całym społeczeństwie⁵⁰. Tymczasem zgodnie z XV poprawką do konstytucji, „ani Stany Zjednoczone, ani żaden stan nie może pozbawić ani ograniczać praw wyborczych obywateli Stanów Zjednoczonych ze względu na rasę, kolor skóry lub poprzednie niewolnictwo”⁵¹. Przepisy prawa wyborczego, jeżeli mają pozostawać w zgodzie z amerykańską konstytucją, powinny zapewniać zrównanie siły głosu wszystkich grup społecznych, szczególnie adresując pozytywne działania wyróżnawcze do tej kategorii osób, które nie posiadają pełnej reprezentacji, jaką jednak winny dysponować, gdyby wziąć pod uwagę ich nominalny wpływ na strukturę społeczną⁵². Wskazywana instytucja ma na celu kompensatę powszechnie występujących nierówności o charakterze politycznym i ekonomicznym, akcentowanych na tle etnicznym i rasowym⁵³. Uważa się przy tym, że jest to obecnie jedyny instrument zapewniający niedowartościowanym w życiu publicznym mniejszościom możliwość zrealizowania prawa do posiadania swojego przedstawiciela w wybieralnych władzach⁵⁴. Realizacja tego celu odbywa się przez wytyczanie na obszarze poszczególnych stanów tak ukształtowanych dystryktów wyborczych, aby spodziewana różnorodność członków Kongresu (deputowanych białoskórych i kolorowych) wybranych z terenu tych stanów odpowiadała proporcji występującej między zamieszkującą je ludnością białą a mniejszościami⁵⁵. Czasem jednak ten zabieg nie przynosi oczekiwanego skutku i sięga się po narzędzie kwalifikowane w postaci utworzenia dodatkowych (nadzwyczajnych) obwodów wyborczych. Obejmują one swoim zasięgiem tereny o znaczącym nasyceniu ludnością definiowaną z punktu widzenia kryterium rasowego lub etnicznego, w ten sposób osiągając zamierzony cel, jakim było zapewnienie posiadania przez nią swojego reprezentanta. Na przykład po taki zabieg sięgnięto w stanie Georgia, gdzie w 1993 roku pod presją Federalnego Departamentu Sprawiedliwości w wyborach do Izby Reprezentantów utworzono dodatkowy, jedenasty, dystrykt do głosowania. Jego granice, w ramach programu określanego nazwą *max-black*, zostały tak poprowadzone, aby zapewnić zwycięstwo przedstawicielowi mniejszości afroamerykańskiej⁵⁶. Należy jednak zauważyć, że tego typu regulacje mają dość wybiórczy charakter, gdyż zazwyczaj prowadzą do pominięcia drugiej istotnej mniejszości, jaką jest wzrastająca liczba diaspory latynoskiej⁵⁷.

⁵⁰ Ch.M. Burke, *op.cit.*, s. 15.

⁵¹ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, przeł. A. Pułło, Warszawa 2002.

⁵² S. Levinson, *op.cit.*, s. 257, 281.

⁵³ E.J. Stockman, *op.cit.*, s. 1227.

⁵⁴ R.T. Holden, A.B. Cox, *op.cit.*, s. 554.

⁵⁵ Działaniu temu służyło przyjęcie przez Kongres w 1965 r. ustawy *Voting Rights Act*, w szczególności regulacji zawartych w sekcji 2. i 5. Tematyka ta, ze względu na obszerność zagadnienia, powinna być przedmiotem odrębnego opracowania.

⁵⁶ M.F. Bernstein, *op.cit.*, s. 59–61.

⁵⁷ R.T. Holden, A.B. Cox, *op.cit.*, s. 555, 602.

Błędne jest przy tym interpretowanie *gerrymanderingu* rasowego jako instytucji ukierunkowanej na dowartościowanie ludności kolorowej w ogóle względem ludzi białych zazwyczaj cieszących się pełnoprawną pozycją w sferze praw wyborczych. Zdarza się bowiem, że polepszanie sytuacji osób czarnoskórych niesie z sobą brak uwzględnienia aspiracji ludności latynoskiej. Problem bowiem sprowadza się do tego, że kandydaci konkurują między sobą o głosy wyborców mniejszościowych, którzy zamieszkują ten sam okręg do głosowania, co w konsekwencji powoduje, że swojego reprezentanta przeważnie zyskuje tylko jedna grupa społeczna. Przykładem może tu być sytuacja na Florydzie, gdzie w ramach jednomandatowych okręgów wyborczych ludność latynoska popierająca republikanów tradycyjnie zmagają się z osobami pochodzenia afroamerykańskiego sprzyjającymi tradycyjnie demokratom⁵⁸. Na marginesie warto zauważyć, że nie wszyscy popierają przeprowadzenie delimitacji granic okręgów wyborczych według kryterium rasowego. Część autorów, nawiązując do ujęcia republikańskiego ustroju państwa, powołuje się na okoliczność, że w obecnej rzeczywistości każdy ma zagwarantowaną możliwość uczestniczenia w życiu publicznym, inną zaś rzeczą, niemającą już jednak znaczenia prawnego, jest to, czy zechce z niej skorzystać⁵⁹. Tym samym obecnie już nie istnieje potrzeba wprowadzania mechanizmów korygujących system wyborczy ze szczególną preferencją dla mniejszości. Dodatkowo powoływany jest konstytucyjny argument o zakazie dyskryminacji kogokolwiek, również ze względu na pochodzenie rasowe, co wymaga odrzucenia mechanizmów tzw. pozytywnej dyskryminacji⁶⁰. W jeszcze innym ujęciu dostrzega się brak potrzeby nadzwyczajnego zabezpieczania praw wyborczych mniejszości, ponieważ dwukrotny prezydencki sukces wyborczy prezydenta Baracka Obamy jednoznacznie wskazuje na upodmiotowienie mniejszości w życiu publicznym⁶¹, a „dotychczasowe regulacje są po prostu z innej epoki”⁶². Dyskusja ta zdaje się jednak nie mieć końca, gdyż zwolennicy *gerrymanderingu* rasowego wyrażali nawet swój sprzeciw wobec wymogu posiadania dokumentu ze zdjęciem, w postaci na przykład prawa jazdy, jako warunku wzięcia udziału w głosowaniu. Podnosili wtedy argument, że gorzej sytuowana materialnie część ludności czarnoskórej nie posiada takiego dokumentu ani też może nawet nie wiedzieć, że jest to niezbędne do oddania głosu⁶³. Warto jeszcze odnotować, że *gerrymandering* budzi kontrowersje nie tylko na płaszczyźnie zagadnień związanych z pochodzeniem rasowym lub etnicznym, ale również bywa lokowany w kontekście dyskryminacji teryto-

⁵⁸ M.F. Bernstein, *op.cit.*, s. 67–68.

⁵⁹ J.B. Raskin, *Overruling Democracy. The Supreme Court versus the American People*, New York 2003, s. 69–72, 75–79, 85–89.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ R.T. Holden, A.B. Cox, *op.cit.*, s. 554–555.

⁶² *Northwest Austin Municipal Util. Dist. No. One v. Holder*, 08-322 (2009).

⁶³ *Crawford v. Marion County Election Bd.*, 07-21 (2008).

rialnej, w tym pozbawienia ludności zamieszkującej określone ziemie prawa do posiadania własnego deputowanego. Przedmiotem nieustannej debaty w USA pozostaje kwestia braku przedstawiciela posiadającego czynne prawo głosu, reprezentującego wyłącznie stołeczny okręg Washington DC w obydwu izbach amerykańskiego Kongresu⁶⁴.

Zjawisko *gerrymanderingu* może przybierać różnorodne formy, dzięki którym – przez dowartościowanie określonych grup głosujących lub też dyskryminowanie innych – możliwe jest osiągnięcie zamierzonego celu. Formy te zostały sklasyfikowane jako rozbijanie (*cracking*), spakowanie (*packing*), porwanie (*hijacking*) oraz odmiana porwania (*kidnapping*), a także przybierające formę skrajną, jaką jest *gerrymandering* niedemokratyczny (*undemocratic gerrymandering*). Przeważnie żadna z tych postaci nie występuje samodzielnie. Stosowane bywają one równolegle, co zazwyczaj związane jest z faktem, że obecne skupiska uprawnionych do głosowania mają coraz częściej charakter egalitarny, a przez to preferencje wyborcze poszczególnych grup ulegają przemieszaniu na danym obszarze, co wzmacnia konieczność stosowania różnorodnych technik wzmocnienia lub osłabienia siły ich głosu⁶⁵. Pierwsza ze wspomnianych form to *cracking*, który polega na rozdzieleniu dużego skupiska wyborców przychylnych danej partii lub przejawiających określone poglądy pomiędzy okręgami, w których większością dysponuje konkurencyjna partia. Skutkiem tego jest umniejszenie ewentualnego sukcesu obozu przeciwnego przez odebranie mu pierwotnie „zagwarantowanej” liczby mandatów podlegających obsadzeniu na danym obszarze, co by się zdarzało, gdyby nie uległ projektowanemu rozczłonkowaniu⁶⁶. Pojęcie *packingu* związane jest natomiast z operacją umieszczenia jak największej liczby głosujących o danych preferencjach na obszarze tego samego dystryktu wyborczego. Umniejsza to tym samym szansę na wygraną tej opcji w okręgach sąsiadujących, co bezpośrednio przekłada się na zminimalizowanie liczby mandatów możliwych do uzyskania przez daną partię na tychże przyległych obszarach. Co prawda autorzy manipulacji oddają w ten sposób możliwość uzyskania mandatu na rzecz ugrupowania opozycyjnego, niemniej jednak zyskują dzięki temu istotną gwarancję, że ich kandydaci otrzymają mandat w pozostałych obwodach⁶⁷. Wspólną cechą obydwu dotychczas wskazanych formuł jest zapewnienie danej partii większości na forum legislatury – wszelkie działania podejmowane są w celu osiągnięcia maksymalizacji wyniku wyborczego, czyli zazwyczaj sprowadzają się do obsadzenia co najmniej połowy mandatów⁶⁸. Jest przy tym niezwykle istotne, że *gerrymandering* – pod obydwoma

⁶⁴ J.B. Raskin, *op.cit.*, s. 33–36.

⁶⁵ R.T. Holden, A.B. Cox, *op.cit.*, s. 601.

⁶⁶ J.D. Cranor, G.L. Crawley, R.H. Scheele, *The Anatomy of a Gerrymander*, „American Journal of Political Science” 1989, t. 33, nr 1, s. 222–239.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ R.T. Holden, A.B. Cox, *op.cit.*, s. 565.

postaciami – ukierunkowany jest nie tylko na ukształtowanie korzystnego podziału mandatów, ale również zapewnienie danej większości kontroli nad procesem legislacyjnym, z jednoczesnym możliwym zmniejszeniem ryzyka porażki wyborczej⁶⁹. Nieco inaczej omawiane zagadnienie odnosi się do zjawiska *hijackingu*, zazwyczaj występującego przy okazji wyborów większościowych. Instrument ten może być używany jako narzędzie walki wewnątrz danego obozu politycznego i uświadomienia na przykład liderowi przegranej frakcji jego fatalnego położenia. Odbywa się to przez pozbawienie go funkcji publicznej, ale nie w drodze decyzji statutowych organów partii politycznej, a przez instrumentalne wykorzystanie głosów wyborców⁷⁰. Omawiana metoda sprowadza się bowiem do przeniesienia wybranego w poprzedniej elekcji kandydata z okręgu, w którym cieszył się dotychczas dużym poparciem gwarantującym mu reelekcję w kolejnym głosowaniu, do innego dystryktu wyborczego. W obszarze tego ostatniego nie będzie on już jednak dysponował możliwością ponownego objęcia mandatu – czy to ze względu na brak rozpoznawalności lub negatywne skojarzenia z jego osobą, czy też zupełnie inne preferencje zamieszkałych tam wyborców. Czwarta z omawianych form, będąca odmianą porwania, to *kidnaping*. Bywa stosowana, również jako instrument realizacji interesów oraz zmagani wewnątrzpartyjnych, stwarzając uwarunkowania do tzw. bratobójczej walki o mandat odbywającej się pomiędzy członkami tego samego obozu politycznego. W istocie sprowadza się do takiego przemieszczenia granic okręgów wyborczych (co zazwyczaj wiąże się ze zmniejszeniem obwodu do głosowania), aby dotychczas wybrane osoby, mające ustalone poparcie w dotychczas funkcjonującym okręgu, zmuszone zostały do zabiegania o akceptację tego samego elektoratu, co ma przesądzać znaczenie szczególnie w wyborach jednomandatowych⁷¹. Wreszcie ostatnia metoda, która może zagrażać zasadzie demokratycznej formy rządu, to *undemocratic gerrymandering*. Naganność jego stosowania jest związana z brakiem możliwości funkcjonowania w życiu politycznym ugrupowań innych niż te, które dotychczas współuczestniczyły w wykonywaniu władzy publicznej. Co prawda ich wzajemna konkurencja wyrażała się do tej pory w zamiennym pozyskiwaniu większości mandatów lub też w utracie pozycji dominującej, cały czas jednak odbywało się to w ramach aktualnie funkcjonującego systemu partyjnego.

Praktyka *gerrymanderingu* odnosi się do wytyczania granic dystryktów wyborczych we współdziałaniu partii rządzącej i opozycyjnej, co odbywa się w taki sposób, aby dotychczasowy system podziału mandatów w obrębie obydwu tych partii (lub grup partii) został zachowany, a nowy byt polityczny

⁶⁹ *Ibidem*; A. Hacker, *op.cit.*, s. 40–70.

⁷⁰ O. Pierce, J. Larson, L. Beckett, *Redistricting, a Devil's Dictionary*, „ProPublica”, 2 listopada 2011, www.propublica.org (5.02.2014).

⁷¹ *Ibidem*.

został pozbawiony szans na uzyskanie liczby głosów, która zagwarantowałaby mu partycypowanie w obsadzaniu mandatów⁷².

III. Instytucja *gerrymanderingu* w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA

Amerykański Sąd Najwyższy nie prezentuje jednolitego stanowiska w odniesieniu do zjawiska *gerrymanderingu*. Istotnie ewoluowało ono w ciągu lat – od stwierdzenia dopuszczalności tej instytucji aż do jej zakazania, a następnie odstąpienia od złożenia wobec niej sprzeciwu⁷³. W rezultacie budząca uzasadnione wątpliwości delimitacja granic okręgów wyborczych jest obecnie na terytorium USA istotnie rozpowszechniona, ze szkodą dla przestrzegania zasady demokratycznej formy rządu. Zasadniczym problemem poruszonym w kolejnych rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego, poza sprawami dotyczącymi zagadnień rasowych (prawa ludności kolorowej do posiadania reprezentanta⁷⁴), była możliwość sądowego wyznaczenia standardów weryfikacji granic wyborczych. W tym kontekście najbardziej kłopotliwe okazało się, że SN nigdy nie udzielił jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o to, czy decyzje dotyczące rozgraniczania okręgów wyborczych podlegają nadzorowi władzy sądowniczej, czy też pozostają kwestią wyłącznego rozstrzygnięcia przysługującego legislaturze, na przykład związanego z jej wewnętrznym funkcjonowaniem.

Zasadniczo historia orzecznictwa w tego rodzaju sprawach zaczyna się w 1946 roku od judykatu wydanego w sprawie *Colegrove v. Green*⁷⁵. Stroną skarżącą był mieszkaniec stanu Illinois, profesor politologii, który zarzucił władzom stanowym, że decyzja o podziale na okręgi wyborcze spowodowała, iż nie będzie on już w sposób równy i pełny reprezentowany w Kongresie. Zamieszkiwał on bowiem w dystrykcie wyborczym, który liczył sobie prawie milion mieszkańców, inny zaś obwód do głosowania, leżący w tym samym stanie, miał tylko około 100 tysięcy ludności. Doszło tym samym, zdaniem skarżącego, do dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania. W odpowiedzi Sąd Najwyższy uznał, że nie jest rzeczą władzy sądowniczej

⁷² J.B. Raskin, *op.cit.*, s. 91–116.

⁷³ Por. obszerne opracowanie, z którego korzystałem, przygotowując niniejszy punkt: B. Grofman, *Political Gerrymandering and the Courts*, New York 1990, *passim*. Czerpałem również z opracowań zawartych w bazach danych: www.supremecourt.gov, www.casebriefs.com, www.oyez.org, www.supreme.justia.com (30.11.2013).

⁷⁴ Zagadnienie to jest niezwykle obszerne i wymagałoby odrębnego opracowania. Por. wnikliwe publikacje na ten temat: D.T. Canon, *Race, Redistricting, and Representation. The Unintended Consequences of Black Majority Districts*, Chicago 1999, *passim*; T.E. Yarbrough, *Race and Redistricting. The Shaw-Cromartie cases*, Lawrence, Kan. 2002, *passim*.

⁷⁵ *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 (1946).

podejmowanie decyzji, których istota ma charakter polityczny („sądy nie powinny wejść w ten gąszcz politycznych zagadnień”). Większość sędziów zwróciła również uwagę, że przepisy konstytucji nie narzucają żadnych wymagań „co do zwartości, zasad określania granic i równości mieszkańców poszczególnych dzielnic [okręgów wyborczych]”. Sędzia Felix Frankfurter w zasadzie wyłączył możliwość zaangażowania sądownictwa w proces oceny zmiany granic okręgów, argumentując, że to właśnie Kongres ma prawo do określenia zasad wyboru swoich członków, i to ewentualnie rzeczą Kongresu jest wywarcie presji na legislatury stanowe, aby kształtując granice okręgów, czyniły to tak, by zapewnić równość głosujących.

Stanowisko dotyczące sędziowskiej wstrzeźliwości wobec problemu delimitacji granic okręgów wyborczych zostało zmienione dopiero szesnastu lat później na kanwie orzeczenia wydanego w 1962 roku w sprawie *Baker v. Carr*⁷⁶. Skarżący, mieszkaniec stanu Tennessee, stwierdził, że ustawodawca jego stanu nie dokonywał weryfikacji granic okręgów wyborczych od 1901 roku, co odbywało się z naruszeniem konstytucji tego stanu, która wymaga podjęcia takich działań na równi z federalnym spisem ludności, czyli co dziesięć lat. Dodatkowo skarżący argumentował, że procesy demograficzne zmieniły strukturę stanu przez przesunięcie większej części ludności do miast, a tym samym uległa „rozcieńczeniu” wartość pojedynczego głosu, co odbywało się z naruszeniem klauzuli równej ochrony, wprowadzonej przez XV poprawkę. Akceptując stanowisko powoda, SN uznał, że niezależnie, czy jest to pytanie natury politycznej, czy też nie, zadaniem władzy sądowniczej jest wyznaczanie standardów działania poszczególnych władz. Dotyczy to również zapewnienia przestrzegania XV poprawki, która reguluje przeciw kwestie równej ochrony praw obywatelskich, do czego również sądy są szczególnie zobowiązane. Odnosząc się do meritum, w opinii większości sędzia William J. Brennan podkreślił, że obywatele, którzy są niedoreprezentowani na skutek procesu delimitacji granic okręgów wyborczych, ponoszą z tego tytułu osobistą stratę i z tego powodu mają legitymację do żądania ochrony przysługujących im praw. Jako że procedura zmiany granic okręgów dotyczy równości głosu wszystkich mieszkańców danego stanu, każdy z nich może żądać od stanowej legislatury wprowadzenia odpowiednich reform w tym zakresie. Co więcej, osoby, które są niedoreprezentowane w procesie wyborczym, nie mogą być uznawane za traktowane zgodnie z zasadą równości, ponieważ nie mają zapewnionej równej reprezentacji w składzie izby ustawodawczej. Interesujące jest jednak, że SN uchylił się od wskazania kryteriów, na podstawie których zapewnienie równości wyborczej miałyby być zrealizowane. Tym samym nie określił orzeczniczych standardów oceny zjawiska *gerrymanderingu*.

⁷⁶ *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

Okazało się, że linia orzecznicza zapoczątkowana w latach 60. XIX wieku nie przetrzymała próby czasu, a przełom w tym zakresie nastąpił w 1986 roku. Przed Sądem Najwyższym rozpatrywana była wtedy sprawa *Davis v. Bandemer*⁷⁷. Mieszkańcy w stanie Indiana skarżący (demokrata) podniósł, że kontrolowana przez republikanów stanowa legislatura przyjęła regulacje dotyczące zmiany granic okręgów wyborczych, czyniąc to z naruszeniem zasady równej reprezentacji wszystkich mieszkańców stanu, w tym dyskryminowania wyborców sprzyjających demokratom. Zdaniem autora skargi doszło do „rozcieńczenia” liczby osób głosujących na Partię Demokratyczną przez rozproszenie ich w poszczególnych dystryktach. Kwestionowany stan osiągnięto przez ustanowienie na obszarze stanu dwóch rodzajów okręgów – jednomandatowych i wielomandatowych, a także odpowiednie ukształtowanie ich granic. Sąd Najwyższy co prawda potwierdził możliwość sądowej oceny zjawiska *gerrymanderingu*, niemniej – zdaje się, że wprost – opowiedział się za jego dopuszczalnością, z wyjątkiem sytuacji skrajnych, które są rozumiane jako brak w ogóle posiadania reprezentanta przez głosujących. Odnosząc się do zaskarżonej rezolucji delimitującej granice okręgów wyborczych, przyjętej przez legislaturę stanu Indiana, SN stwierdził, że jej przepisy nie mogą być uznane za naruszające meritum zasady równości wyborców tylko dlatego, że głosujący na przegrywającą opcję polityczną nie mają zapewnionej reprezentacji w składzie legislatury proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na tę partię w ogóle, na obszarze całego stanu. Możliwa jest bowiem taka delimitacja granic okręgów wyborczych, która zgodnie z przewidywaną charakterystyką polityczną danego stanu pozwala na uzyskanie jak najlepszej (maksymalnie możliwej) reprezentacji partii cieszącej się na jego obszarze nominalnie (ogólnie) większym poparciem. Innymi słowy, większość wyborców ma prawo do zapewnienia swoim przedstawicielom odpowiedniej liczby miejsc w legislaturze stanowej, co stanowi odwzorowanie ich rzeczywistego poparcia wśród głosujących. To z kolei jest czynnikiem usprawiedliwiającym brak konieczności zagwarantowania głosującej mniejszości prawa do posiadania swojego przedstawiciela w każdym okręgu wyborczym. Do naruszenia zasady równego traktowania może dojść tylko wtedy, gdy system wyborczy będzie działał na niekorzyść wyborców mniejszościowych tak, że utracą oni możliwość skutecznego wpływania na proces polityczny. Taki zaś zarzut musi być poparty konkretnymi dowodami. Należy zatem przyjąć, że w niniejszym orzeczeniu SN wskazał, iż z przyczyn politycznych *gerrymandering* jest usprawiedliwiony, a niekonstytucyjne są jego skrajne postaci, odmawiające mniejszości prawa do reprezentacji w ogóle. Oznaczało to tym samym brak sprzeciwu dla manipulacji w sferze wyznaczania granic okręgów wyborczych na korzyść bieżącej większości politycznej. Orzeczenie to zamknęło na dwie

⁷⁷ *Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986).

dekady szansę na powodzenie sądowej batalii o zakazanie lub choćby rozsądne ograniczenie *gerrymanderingu*.

W 2004 roku Sąd Najwyższy, w sprawie *Vieth v. Jubelirer*⁷⁸, wydał kolejne znaczące rozstrzygnięcie, zdające się potwierdzać tę linię orzecznictwą, która była zapoczątkowana w sprawie *Colegrove v. Green*, a później została potwierdzona w sprawie *Davis v. Bandemer*. Skarga w omawianym procesie została złożona na podstawie okoliczności uchwalenia przez legislaturę stanu Pensylwania zmian w granicach okręgów w wyborach do Kongresu. Nastąpiło to po roku 2000, kiedy w wyniku przeprowadzenia spisu narodowego stanowa delegacja do Kongresu została ograniczona do dwóch członków. Odpowiadając na to, stanowa legislatura, zdominowana przez większość republikańską, dokonała takiej delimitacji granic okręgów wyborczych, które miały być korzystne dla jej kandydatów, a tym samym miały maksymalizować poparcie dla tej partii w najbliższych wyborach federalnych. Pozwoliło to autorowi skargi do SN wskazać, że nowe mapy wyborcze zostały sporządzone w celu uzyskania korzyści politycznych oraz z naruszeniem zasady równego traktowania (*one-person, one-vote*). Sąd Najwyższy stanął zatem przed koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy – pomimo że nie obowiązuje żaden przepis konstytucji, który dawałby sądom legitymację do oceny praktyk powoływania organów ustawodawczych (czy to w wyborach do Kongresu, czy do legislatur stanowych) – możliwa jest sądowa ocena zjawiska *gerrymanderingu* jako elementu systemu wyborczego. Na tak zadane pytanie SN odpowiedział przecząco, choć uczynił to niejednogłośnie (4 głosy za *Vieth* do 5 za *Jubelirer*). Większość zaprezentowała pogląd, że wszystkie sprawy z zakresu *gerrymanderingu* politycznego, ale już nie rasowego, nie nadają się do ich rozpoznania przez sądy. Wynika to z faktu, że żaden przepis konstytucji nie ogranicza większości politycznej w delimitacji granic okręgów. Nie obowiązuje zatem żaden punkt odniesienia, który mógłby być wiążący dla sądu, co czyni takie sprawy niejudyrycznymi (*non-justiciable*). W szczególności takim kryterium nie jest przesłanka sprawiedliwości. Stanowienie okręgów wyborczych jest przecież elementem demokratycznej decyzji legislacyjnej i do jej przełamania niezbędne są jakieś podstawy. Co więcej, wcześniej było proponowanych wiele kryteriów nadzoru sądowego nad *gerrymanderingiem*, już jednak sama ich różnorodność tylko potwierdza, że nie ma wyraźnego limitu konstytucyjnego. Kwestią poddaną pod rozstrzygnięcie SN było zatem nie to, czy takie działanie prawodawcy, które niesprawiedliwie faworyzuje daną partię, jest niezgodne z konstytucją, ale to, czy możliwe jest sądowe ustalenie granic takiego działania. Sędzia Antonin Scalia – jako autor opinii większości – podkreślił nadto, że od osiemnastu lat, czyli od chwili rozpoznania skargi *Davis v. Bandemer*, do czasu wydania rozstrzygnięcia w tej sprawie, żaden sąd nie potrafił odnaleźć zespołu kryteriów, które mogłyby służyć judykacyjnej ocenie

⁷⁸ *Vieth v. Jubelirer*, 541 U.S. (2004).

tej instytucji. Odważnie dodał również, że „nadszedł czas, aby uznać, że takie rozwiązanie po prostu nie istnieje”. W swojej mniejszościowej opinii sędzia John Paul Stevens napisał jednak, że możliwe są do zidentyfikowania wartości konstytucyjne, których przekroczenie będzie powodować uznanie zmiany granic okręgów wyborczych za niedopuszczalne. Rzecz sprowadza się jednak do ich odnalezienia, co wymaga sądowej woli, by to uczynić i je wyegzekwować, a takiej po prostu brakuje. Stanowisku temu wtórował sędzia David Souter, podkreślając, że nawet znaczący problem braku możliwości rozeznania granicy *gerrymanderingu* może być rozdzielony na kilka mniejszych zagadnień, które już poddają się sądowej analizie z punktu widzenia adekwatnych do nich wzorców konstytucyjnych. Stanowisko mniejszości podsumował sędzia Stephen Breyer, który argumentował, że nadużyciem procesu demokratycznego oraz naruszeniem klauzuli równej ochrony jest sytuacja, w której partia polityczna próbuje utrzymać władzę z wykorzystaniem nieuzasadnionych środków, takich jak określanie granic okręgów wyborczych na podstawie czynników czysto politycznych. Takie działanie, jako znacząco zagrażające demokracji, nie mieści się w konstytucji, co również powoduje, że można znaleźć środki zaradcze. Wydaje się, że w aspekcie praktycznym niniejsze orzeczenie prawdopodobnie nie spowoduje istotnych zmian w systemie konstytucyjnym USA, a samo wykorzystywanie instrumentów manipulacyjnych do delimitacji granic okręgów wyborczych będzie nadal kontynuowane.

IV. Podsumowanie

Instytucja *gerrymanderingu* budzi poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Jej stosowanie w amerykańskiej praktyce politycznej może stanowić podstawę do prowadzenia rozważań nad kondycją życia publicznego w Stanach Zjednoczonych (choć dodajmy – nie tylko w tym kraju), które przecież uchodzą na wzór demokracji. Nie może zatem dziwić coraz większy obywatelski sprzeciw wobec uprawomocnienia się i dość szerokiego stosowania tej instytucji na terenie USA. Podstawowe niebezpieczeństwo, jakie wiąże się z niewłaściwą delimitacją granic okręgów wyborczych, to zagrożenie dla fundamentu demokratycznej formy rządów, którego istota sprowadza się do wyłącznego uprawnienia obywateli do wybierania swoich władz, przekazywania im legitymacji do sprawowania władzy publicznej w mieniu tych obywateli i na ich rzecz. Omawiane zjawisko może być uznane za symbol istniejącego gorzkiego rozdzwiewku pomiędzy obowiązywaniem konstytucji, zasad i wartości w niej zawartych a polityczną – i nawet sądową – praktyką jej stosowania. W tym zakresie wydawałoby się, że powszechne w dorobku cywilizacji europejskiej, a w ślad za nią transatlantyckiej, wyłączone prawo obywateli do stanowienia o swoim państwie i jego sprawach ulega negatywnej weryfikacji

na rzecz niezależnego funkcjonowania klasy politycznej na własnych, stanowionych z pominięciem decyzji wyborców, zasadach. Owa dialektyczność tej instytucji stawia również pod znakiem zapytania nakaz równego traktowania wszystkich obywateli wobec prawa, w tym także równego ich statusu w życiu publicznym. Wydaje się, że instrumentalizacja mechanizmów wyborczych, związanych z wadliwą delimitacją granic okręgów przeznaczonych do głosowania, obecnie budzi coraz większe wątpliwości natury konstytucyjnej. Odbywa się to przy jednoczesnym braku jednoznacznej interwencji Sądu Najwyższego, którego orzecznictwo, jak do tej pory, nie uporało się z zagadnieniem powstałym na styku konieczności wprowadzania zmian granic okręgów wyborczych powstałych na skutek migracji ludności a partykularną instrumentalizacją tej instytucji przez większośći polityczne. Nie będzie chyba obarczone błędem stwierdzenie, że jeżeli *gerrymandering* nie zostanie w porę ograniczony, może istotnie zagrażać fundamentom demokratycznego ustroju państwa, co jest i będzie wynikiem postępujących procesów gromadzenia, a później przetwarzania danych o wyborcach i ich preferencjach politycznych, wzmagając efektywność prowadzenia samych manipulacji. Być może punktem odniesienia weryfikacji bieżącej praktyki politycznej mogłyby się stać słowa Alexandra Hamiltona, który 17 czerwca 1788 roku, podczas swojego przemówienia wygłoszonego na konwencji ratyfikacyjnej dla stanu Nowy Jork, wypowiedział bardzo znaczące – aktualne również w obecnej sytuacji – słowa: *Here sir, the people govern, here they act by their immediate representatives*. Tutaj, proszę pana, władzę sprawują obywatele, tutaj działają oni przez swoich bezpośrednich przedstawicieli⁷⁹.

⁷⁹ J. Elliot, *The Debates in the Several State Conventions, on the Adoption of the Federal Constitution, as Recommended by the General Convention at Philadelphia, Washington 1836*, przedr. 1937, t. 2, s. 348.