

Maciej Turek***WYTYCZANIE GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH
W WYBORACH DO IZBY REPREZENTANTÓW USA**

Streszczenie

Zgodnie z przepisami Konstytucji USA, co 10 lat w tym kraju przeprowadzany jest spis ludności. Pozyskane dane, poza spożytkowaniem na rozmaite cele społeczno-ekonomiczne, mają też znaczenie dla systemu politycznego. Od liczby mieszkańców danego stanu zależna jest bowiem liczba ich przedstawicieli w Izbie Reprezentantów, izbie niższej federalnego Kongresu. Dla zapewnienia adekwatnej reprezentacji stany są zobowiązane do rewizji granic okręgów wyborczych, w których wyłaniani będą deputowani do Izby. Artykuł omawia reguły, którymi kierują się odpowiedzialne za zmianę granic stanowe organy – legislatury i specjalne komisje, skupiając się na zmianach wprowadzonych w dekadzie 2011–2020. Autor wskazuje na widoczny proces defederalizacji regulacji w zakresie tworzenia granic okręgów wyborczych oraz wyłączenie spod jurysdykcji sądów federalnych tzw. politycznego *gerrymanderingu* jako na dwie najważniejsze modyfikacje w omawianej dekadzie.

Słowa kluczowe: system polityczny USA, Izba Reprezentantów USA, wybory, delimitacja okręgów wyborczych, *gerrymandering*

Wstęp

Reprezentacja polityczna jest jedną z cech wyróżniających republikański system rządów. W przypadku Izby Reprezentantów USA, izby niższej federalnego Kongresu, adekwatność reprezentacji związana jest w dużym stopniu ze zmianą granic okręgów wyborczych, zwaną też delimitacją. Ma ona z reguły miejsce co dziesięć lat, kiedy to po spisie ludności następuje nowy przydział liczby mandatów, jaka w Izbie będzie przez najbliższą dekadę przysługiwać każdemu stanowi. Dokonują one wówczas zmiany granic okręgów wyborczych, w których wyłaniani będą deputowani (kongresmenki i kongresmeni). Modyfikacja ta uwzględnia niekiedy fakt zwiększenia lub zmniejszenia reprezentantów stanu w po-

* Uniwersytet Jagielloński, e-mail: maciej.j.turek@uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0981-4903.

równaniu z poprzednim spisem ludności. Delimitacja jest również konieczna, by spełnić warunek materialnej równości głosu. Liczne ramy prawne, federalne i stanowe, które odpowiedzialne za delimitację organy muszą uwzględnić, czyni proces zmiany granic okręgów wyborczych w elekcjach do Izby Reprezentantów operacją dość skomplikowaną.

Celem tekstu jest analiza najważniejszych reguł delimitacji ze szczególnym uwzględnieniem zmian instytucjonalno-prawnych, dokonanych w latach 2011–2020. Najpierw zostaną przedstawione najważniejsze kryteria, którymi kierują się dokonujące delimitacji stanowe organy, choć będzie to analiza jedynie pobieżna. Istnieje bowiem w tej materii kompetentne piśmiennictwo w języku polskim¹ i nie ma powodu, by szczegółowo powtarzać zawarte tam treści. Głównym zagadnieniem badawczym, które podejmuje artykuł, jest określenie, po pierwsze, w jakim stopniu nowe mechanizmy delimitacji mogą regulować zjawisko *gerrymanderingu*, czyli „manipulowania kształtem granic okręgów wyborczych celem zdobycia przewagi nad rywalami politycznymi podczas elekcji”². W tym celu analizie instytucjonalnej poddane zostaną organy odpowiedzialne za wytyczanie granic okręgów w wyborach do Izby Reprezentantów. Po wtóre, analiza prawnicza obejmie orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawach *Shelby County v. Holder* (2013), *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission* (2015) oraz *Rucho v. Common Cause* (2019). Celem tego zabiegu będzie ustalenie, czy ich wykładnia może pogłębiać bądź niwelować zjawisko *gerrymanderingu* w wyborach do Izby Reprezentantów USA.

Okręgi wyborcze w wyborach do Izby Reprezentantów: zagadnienia ogólne

W amerykańskiej Konstytucji ustanowiono, iż stan reprezentować powinien jeden deputowany na 30 tys. mieszkańców. Ze względu na przyrost populacji liczba ta dynamicznie rosła, podobnie jak całkowita liczba deputowanych. Tuż po utworzeniu państwa Izba Reprezentantów

¹ Zob. m.in. S. Gebert, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki: zarys monografii*, Wrocław–Warszawa 1981, s. 129–139; A. Żukowski, *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych* [w:] *Przestrzeń wyborcza Polski*, red. M. Kowalski, Warszawa 2003; M. Pierzgalski, *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne”, 2015, nr 3; M. Pierzgalski, P. Stępień, *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze”, 2016, t. 22.

² M. Pierzgalski, *op. cit.*, s. 7.

USA liczyła 65 członków, ale po spisie ludności z roku 1900 było ich już 391³. Ustawy Kongresu z lat 1911 oraz 1929⁴ wprowadziły stałą liczbę 435 deputowanych, jako „maksymalną dla zapewnienia sprawności obrad”⁵. Ilość mandatów będąca udziałem stanu zależna jest od wielkości jego populacji, przy czym każdy musi mieć co najmniej jednego deputowanego. Stany, którym przysługuje jeden reprezentant, wyłaniają ich w okręgach ogólnostanowych (*at large*). Pozostałe wybierają reprezentantów w okręgach jednomandatowych, co wiąże się z koniecznością delimitacji po każdym spisie ludności, zgodnie z obowiązującą od lat 60. zasadą konieczności zapewnienia równości materialnej głosu. Do czasu wydanych w tej dekadzie orzeczeń sądowych w sprawach dotyczących granic okręgów wyborczych⁶ władze wielu stanów, zarówno w kontekście okręgów w wyborach do Izby Reprezentantów, jak i na urzędy stanowe i lokalne, nie reagowały na wzrost populacji, dopuszczając do zjawiska tzw. *malapportionment*, czyli „nadreprezentowania części okręgów w stosunku do innych”⁷. Brak korekt granic okręgów i nieuwzględnianie zmian populacyjnych powodował brak równości materialnej głosu, co szczególnie uwidoczniło się np. w roku 1930, gdy największy okręg w stanie Nowy Jork zamieszkiwało 766 tys. osób, a najmniejszy 90 tys., czy też w roku 1962, gdy najbardziej zaludniony okręg Michigan liczył prawie 803 tys. mieszkańców, a najmniej zaludniony – 177 tys.⁸ Stany zostały zobligowane do zniwelowania tych różnic po wprowadzeniu reguły jeden człowiek – jeden głos (*one person, one vote*)⁹ wskazując, iż „równość reprezentacji jest istotna dla prawidłowego przebiegu procesów wyborczych”¹⁰. Zasada ta była podstawą dalszych orzeczeń w zakresie konieczności zapewnienia równości materialnej głosów¹¹, do dziś pozostając „najważniejszym kryterium, które należy uwzględnić przy podziale na okręgi wyborcze”¹².

³ D. Butler, B. Cain, *Congressional Redistricting. Comparative and Theoretical Perspectives*, New York 1992, s. 18.

⁴ *The Apportionment Act of 1911*, Pub.L 62-5 oraz *The Reapportionment Act of 1929*, Pub.L 71-13.

⁵ S. Gebert, *op. cit.*, s. 131.

⁶ Zob. P. Laidler, *Judicial activism and the American Election Process*, „Politologia”, 2017, nr 2, s. 12–14.

⁷ A. Żukowski, *op. cit.*, s. 180.

⁸ G.C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, New York 2004, s. 7.

⁹ *Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 (1963).

¹⁰ P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2016, s. 53.

¹¹ *Ibidem*, s. 51–59.

¹² M. Pierzgański, P. Stępień, *op. cit.*, s. 10.

Drugą fundamentalną regułą jest zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe, rasowe, etniczne czy językowe. Wynika ona z ustawy *The Voting Rights Act* (VRA), której główną funkcją jest uniemożliwienie stosowania dyskryminacji w procesie wyborczym, a zatem także przy projektowaniu granic okręgów. Miała przed nią zabezpieczać sekcja 5 ustawy stanowiąca, że wszelkie proponowane zmiany w stanowym prawie wyborczym muszą uzyskać akceptację (*preclearance*) Departamentu Sprawiedliwości USA bądź Sądu Okręgowego dla Dystryktu Federalnego (*U.S. District Court for the District of Columbia*) w Waszyngtonie. Procedura ta, będąca znaczącym przejawem federalizacji procesu wyborczego¹³, objęła te stany lub ich części, które obciążone były historią dyskryminowania wyborczego, szczególnie Afroamerykanów. Kryteria objęcia procedurą (*coverage formula*) zostały określone w sekcji 4(b) i początkowo dotyczyły sześciu stanów oraz kilkunastu hrabstw Karoliny Północnej. Mandat VRA był jednak co pewien czas aktualizowany, a wykładnia wskazanych przepisów poprawiana i rozszerzana przez Kongres, jak również orzeczenia sądów. W rezultacie sekcjom 4(b) i 5 podlegało w różnym czasie w całości bądź części 21 stanów¹⁴. W znacznym stopniu wpłynęło to na stopień partycypacji wyborców mniejszości, toteż po wprowadzeniu ustawy aktywiści zaczęli dążyć do zwiększenia reprezentacji politycznej grup mniejszościowych. Wkrótce dość nośna stała się koncepcja „okręgów dających szanse mniejszościom”¹⁵ (*majority-minority districts*), czyli takich, które zamieszkuje minimum 50% obywateli wywodzących się z mniejszości. Taki okręg jest tworzony dzięki *gerrymanderingowi*.

Praktyka ta jest znana jeszcze sprzed powstania USA, choć jej nazwa została ukuta w roku 1812. Ówczesny gubernator stanu Massachusetts Elbridge Gerry zgodził się na przyjęcie ustawy modyfikującej granice okręgów wyborczych do stanowego Senatu tak, by zamieszkujący nowe okręgi elektorat sprzyjał jego rodzimemu ugrupowaniu. Granice te nie wyglądały naturalnie, jeden z okręgów przypominał salamandrę, co w połączeniu z nazwiskiem gubernatora sprawiło, że jeden z Ojców Założycieli USA Elbridge Gerry jest dziś kojarzony głównie z procederem, który umożliwia politykom wybieranie swoich wyborców. Dwie główne metody *gerrymanderingu* to „pakowanie” (*packing*) i „pęknięcie” (*cracking*). W pierwszym przypadku w granicach jednego okręgu umieszcza się jak najwięcej zwolenników danego kandydata (lub partii), dzięki

¹³ P. Laidler, *op. cit.*, s. 7–11.

¹⁴ *Ibidem*, s. 22.

¹⁵ M. Pierzgański, P. Stępień, *op. cit.*, s. 10.

czemu można uczynić okręg „bezpiecznym”¹⁶. Ma to na celu najczęściej ochronę inkumbentów przeciw wyzwaniom ze strony pretendentów, bądź zapewnienie sukcesji kandydatowi z tej samej partii, gdyby w ciągu danej dekady inkumbent przeszedł na emeryturę, ubiegał się o urząd w innym segmencie władzy (lub innym szczepku) czy też z innych powodów przestał sprawować urząd. Z kolei „pękanie” polega na rozproszaniu elektoratu sprzyjającego przeciwnikom politycznym¹⁷. By zminimalizować wagę głosu takich wyborców, najlepiej umieścić ich w dwu bądź więcej okręgach wyborczych, w których doszło uprzednio do „pakowania”. Na taką praktykę wskazują choćby wyniki wyborów do Izby Reprezentantów np. w Ohio (2006), gdzie na poziomie stanu Demokraci zdobyli 52,5% głosów i 7 mandatów, a Republikanie 47,2% i 11 mandatów, czy w Pensylwanii (2012), gdzie Republikanie zdobyli 48,7% głosów i 13 mandatów, a Demokraci 50,2% i 5 mandatów. Nie są to przykłady odosobnione, ale wyraźnie wskazujące, że *gerrymandering* polityczny (partyjny)¹⁸, którego dopuszczają się obydwie partie, może być skutecznym narzędziem realizacji interesu politycznego kontrolujących delimitację.

Utworzenie dystryktu mniejszościowego to z kolei przykład *gerrymanderingu* rasowego lub etnicznego¹⁹, możliwy dzięki zastosowaniu metody pakowania i umieszczeniu w granicach okręgu osób z mniejszości. Tworzenie takich okręgów stało się powszechne po spisie ludności roku 1990 – przed elekcją 1992 powstało ich 25²⁰, w roku 2004 było ich już 92²¹, a w roku 2013 – 113²². Warto zaznaczyć, że nie wszyscy reprezentanci tych okręgów pochodzą z mniejszościowych grup społecznych, a kandydaci z mniejszości zwyciężają w okręgach, gdzie większość stanowią biali wyborcy. Choć tworzenie takich okręgów wynika z chęci zadośćuczynienia długoletniej dyskryminacji czy zapewnienia reprezentacji kongresowej mniejszościom, „ogranicza naturalny proces uczciwej rywalizacji demokratycznej, opartej na zasadzie większości”²³.

Cechy, którymi powinny charakteryzować się okręgi wyborcze, zostały pierwotnie określone przez Kongres USA. Dopiero z biegiem lat

¹⁶ A. Żukowski, *op. cit.*, s. 183.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ L. Sabato, H. Ernst, *Encyclopedia of American Political Parties and Elections*, New York 2007, s. 213.

²¹ *Ibidem*.

²² M. Pierzgalski, P. Stępień, *op. cit.*, s. 16.

²³ M. Pierzgalski, *op. cit.*, s. 17.

wyznaczanie kryteriów delimitacji stało się domeną stanów. Obecnie do pożądaných atrybutów granic okręgów zaliczamy (1) ciągłość (*contiguity*), czyli wymóg, by części okręgów wyborczych nie były od siebie oddzielone; (2) zwartość (*compactness*), czyli warunek, by kształt okręgów przypominał figury geometryczne; (3) zachowanie istniejących granic podziałów politycznych i administracyjnych (*preserving political subdivisions*), tak by wsie, miasteczka, miasta i hrabstwa, na ile jest to możliwe, nie znajdowały się w dwóch lub więcej okręgach; (4) branie pod uwagę lokalnych społeczności i ich interesów o charakterze „społecznym, kulturowym, historycznym, rasowym, etnicznym, partyjnym bądź gospodarczym (*preserving communities of interest*)”²⁴. Kolejne trzy cechy odnoszą się już bezpośrednio do rywalizacji wyborczej. Pierwszy nakazuje tworzenie okręgów, gdzie wybory będą konkurencyjne (*competitive*). Drugi umożliwia zachowanie rdzenia (*preserve core*) istniejącego okręgu wyborczego, co często związane jest z ochroną inkumbentów. Z kolei trzeci zakazuje tworzenia okręgów, gdzie dwóch dotychczasowych inkumbentów będzie ubiegać się o jeden mandat. Ten ostatni warunek jest nie do spełnienia, gdy stanowi przydzielona zostanie niższa liczba miejsc w Izbie Reprezentantów niż po poprzednim spisie, a wszyscy inkumbenci zechcą ponownie ubiegać się o mandat. Kryteria nie obowiązują w stanach dysponujących tylko jednym mandatem. Żadnych kryteriów nie wyznaczono też w 11 stanach, które mają przynajmniej dwóch reprezentantów. W pozostałych panuje duża różnorodność. Okręgi muszą być ciągle w 34 stanach, zwarte w 31, również w 31 powinny uwzględniać granice polityczne, a w 21 interesy lokalnej społeczności. W 8 stanach należy, a w jednym można uwzględnić dotychczasowy rdzeń okręgu. Karolina Południowa i Nevada zabrania parowania inkumbentów, a tworzenia konkurencyjnych okręgów wyborczych wymagają przepisy w Arizonie, Kolorado oraz stanach Nowy Jork i Waszyngton²⁵.

Stany różnicują organy odpowiedzialne za przeprowadzenie delimitacji. Najczęściej nowe granice ustalają legislatury stanowe, choć w licznych stanach proces ten przebiega przy udziale komisji, które mogą pełnić różne funkcje. Ponieważ w dekadzie 2011–2020 doszło w tym zakresie do istotnych zmian, kwestia ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części tekstu. Warto jeszcze podkreślić, że po przyjęciu nowych granic okręgów, najczęściej w formie ustawodawstwa, do procesu

²⁴ S.J. Eckman, *Apportionment and Redistricting Process for the U.S. House of Representatives*, Congressional Research Service Report R45951, 22.11.2021, s. 14; M. Pierzgałski, P. Stępień, *op. cit.*, s. 9.

²⁵ S.J. Eckman, *op. cit.*, s. 11–14.

mogą włączyć się także sądy federalne i stanowe. Jeśli dopatrzą się one uchybień od powyższych reguł, bardzo często nakazują zmianę proponowanych granic, niekiedy nawet kilkakrotnie w ciągu dekady.

Zmiany prawne przed modyfikacją okręgów wyborczych po spisie ludności 2020

W dekadzie 2011–2020 doszło do kilku istotnych zmian w regułach delimitacji. Efekty tego procesu nie będą znane od razu, gdyż trudno jednoznacznie stwierdzić, czy należy je badać, gdy nowe granice okręgów zostaną ogłoszone, gdy odbędą się w nich pierwsze elekcje, czy też będzie to możliwe dopiero po dekadzie, kiedy to w ich granicach odbędą się wybory na Prezydenta i do Kongresu (w latach wyborów prezydenckich) oraz elekcje do Kongresu w środku prezydenckiej kadencji, które cechują się odmienną charakterystyką²⁶. Na ten moment wydaje się zatem zasadne wstrzymać się z oceną delimitacji dokonywanych po spisie ludności 2020, a skupić na ewolucji prawa federalnego, które ów proces kształtują. Największe zmiany są następstwem orzeczeń Sądu Najwyższego z lat 2013, 2015 i 2019.

Najdonioślejszym wydaje się tutaj orzeczenie *Shelby County v. Holder*, odnoszące się do reguł delimitacji wynikających z przepisów *Voting Rights Act*, szczególnie sekcji 4(b) i 5. Ustawa ta stanowiła, by stany bądź ich części, gdzie panowała dyskryminacja wyborcza, wszelkie zmiany prawne mogące wpływać na praktyki wyborcze, w tym także zmianę granic okręgów, musiały weryfikować przez Departament Sprawiedliwości bądź w sądzie federalnym dla DC. W momencie ogłaszania decyzji procedura ta obejmowała 9 stanów w całości oraz jurysdykcje w sześciu kolejnych²⁷.

Przedmiotem sporu w sprawie *Shelby* była kwestia kryteriów kwalifikujących do objęcia procedurą weryfikacji. Sąd Najwyższy uznał istniejące reguły za niekonstytucyjne, wskazując na ich nieaktualność. W ustawie VRA, przyjętej w sierpniu 1965 roku, procedurze podlegały obszary, gdzie wedle stanu na 1 listopada 1964 roku istniały przepisy ograniczające prawa wyborcze (np. warunkując rejestrację wyborczą czy akt głosowania przejściem testu umiejętności czytania i pisanie) oraz w których poziom zarejestrowanych wyborców lub frekwencja w wybo-

²⁶ M. Turek, *Midterm. Specyfika wyborów do Kongresu USA w środku prezydenckiej kadencji*, „Studia Wyborcze”, 2021, vol. 32.

²⁷ L.P. Whitaker, *Congressional Redistricting: Legal and Constitutional Issues*, Congressional Research Service Report R44199, 22.09.2015, s. 4.

rach prezydenckich 1964 nie przekroczyła 50%. W kolejnych poprawkach i reautoryzacjach Kongres rozszerzał katalog przepisów uznawanych za dyskryminujące, jak również aktualizował wymóg 50% partycypacji, odnosząc go do poprzedniej elekcji. I tak poprawka z roku 1970 odnosiła się do wyborów 1968, a z 1975 do roku 1972. Ale w latach 1982 i 2006, przedłużając działanie ustawy o 25 lat, Kongres nie zmienił kryteriów *coverage formula*. Dlatego w orzeczeniu *Shelby* Sąd uznał, że w 2013 roku nie można karać stanów za praktyki i niską partycypację w latach 60. i 70.²⁸ Sąd wskazał dane, jakie przywołano podczas przesłuchań w Kongresie przed reautoryzacją z roku 2006, dochodząc do odmiennych niż Kongres wniosków. Wskazując na znaczne zmniejszenie dysproporcji w rejestracji wyborczej białych i czarnoskórych Amerykanów między rokiem 1965 a 2004²⁹, federalna legislatura uznała je za dowód na skuteczność VRA. Tymczasem sędziowie stwierdzili, że procedura „jest oparta na danych sprzed dekad i praktykach, które nie mają już miejsca”³⁰. Dlatego też ze względu na widoczny brak dyskryminacji przepisy, które umożliwiły jej zniesienie, należy uznać za niekonstytucyjne. Już kilka lat wcześniej sędziowie sygnalizowali konieczność uaktualnienia kryteriów objęcia procedurą weryfikacji³¹, ale Kongres nie zareagował. Jak jednak w zdaniu odrębnym do orzeczenia *Shelby* podkreśliła sędzia Ruth Bader Ginsburg, „pozbywanie się procedury weryfikacji, która zadziałała na rzecz zatrzymania dyskryminacji, jest jak pozbywanie się parasola w czasie ulewy, ponieważ nie mokniemy”³².

Przed *Shelby*, „by zmiany mogły wejść w życie, stany lub jurysdykcje musiały udowodnić, że nowe granice okręgów wyborczych nie spowodują dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry lub przynależność do mniejszości językowej”³³. I chociaż sędziowie wyraźnie podkreślili, że uznali za niekonstytucyjne przepisy sekcji 4 *Voting Rights Acts*, to w praktyce „sekcja 5 również nie będzie mieć zastosowania”³⁴. Stany i jednostki administracyjne nie muszą już zatem weryfikować granic okręgów wyborczych w Waszyngtonie ani obawiać się, że mogą zostać objęte tą procedurą.

Dwa lata później na wokandzie Sądu Najwyższego stanęła kolejna kwestia związana z delimitacją, tym razem dotycząca tego, jaki organ

²⁸ *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. __ (2013).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Northwest Austin Municipal Utility District No.1 v. Holder*, 557 U.S.193 (2009).

³² *Shelby County v. Holder*, R. B. Ginsburg dissent.

³³ L.P. Whitaker, *op. cit.*, s. 3.

³⁴ *Ibidem*, s. 4.

może ją przeprowadzić. Choć tłem dla sprawy w Arizonie była delimitacja na poziomie stanowym, w wielu stanach za to zadanie odpowiedzialny jest ten sam i kierujący się podobnymi procedurami organ, jak w przypadku elekcji do Izby Reprezentantów USA. W Arizonie za wyznaczanie granic okręgów wyborczych tradycyjnie odpowiedzialna była legislatura stanowa. Jednak od dekady lat 70. każda propozycja ich modyfikacji kończyła się interwencją władzy sądowniczej. Kulminacją stanowych sporów były lata 90., kiedy to „opóźnienie przyjęcia planu zaproponowanego przez legislaturę, podział granic okręgów kongresowych narzucony przez sąd, odrzucenie propozycji granic okręgów w wyborach do legislatury stanowej przez Departament Sprawiedliwości, nowe propozycje i interwencje sądów w latach wyborów, a wszystko zwieńczone pięcioma sprawami sądowymi”³⁵ przeważały szalę niesmaku. Mieszkańcy Arizony wystąpili z inicjatywą obywatelską o przeprowadzenie referendum (*initiative*), która jest popularnym w USA narzędziem demokracji bezpośredniej³⁶. Zgodnie ze stanową zasadą, iż „prawo, które może zostać uchwalone przez legislaturę, może też zostać przyjęte przez obywateli w drodze referendum”³⁷, obywatele Arizony poddali pod głosowanie tzw. Propozycję nr 106, cedującą zadanie delimitacji z legislatury na niezależną komisję. Przyjęta stosunkiem głosów 56 do 43³⁸ propozycja stała się poprawką do konstytucji stanowej.

W jej myśl komisja składa się z pięciu członków. Po jednym członku wybierają Spiker stanowej Izby Reprezentantów, Prezydent stanowego Senatu oraz liderzy mniejszości w obu izbach. Wyłonieni w ten sposób czterej członkowie Komisji wspólnie wybierają piątego, jej przewodniczącego. Nie więcej niż dwóch członków Komisji może pochodzić z tej samej partii i mieszkać w tym samym hrabstwie. Żaden z członków nie może też w ciągu trzech lat sprawować publicznego urzędu z powołania ani ubiegać się o taki w wyborach, pracować w strukturach organizacyjnych partii politycznej, sztabie wyborczym jakiegokolwiek kandydata ani być płatnym lobbystą³⁹. Gdy Komisja proponuje granice okręgów, są one przedstawiane do publicznego wglądu i dyskusji na minimum 30 dni, po czym Komisja decyduje na temat ostatecznych granic.

³⁵ B. Norrander, J. Wendland, *Redistricting in Arizona* [w:] *Reapportionment and Redistricting in Arizona*, red. G. Moncrief, Lanham 2011, s. 179.

³⁶ K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005, s. 24–26, 60–77.

³⁷ *Konstytucja stanu Arizona*, art. 22, sekcja 14, Arizona State Legislature, <https://www.azleg.gov> (14.02.2022).

³⁸ B. Norrander, J. Wendland, *op. cit.*, s. 180.

³⁹ *Konstytucja stanu Arizona...*, art. 4, cz. 2, sekcja 1 (2).

Po ponad dekadzie obowiązywania poprawka została zaskarżona przez legislaturę stanową jako niezgodna z tzw. klauzulą wyborczą Konstytucji, stanowiącą, iż „czas, miejsce i sposób przeprowadzania wyborów do Senatu i Izby Reprezentantów określa w każdym stanie jego organ ustawodawczy. Zawsze jednak Kongres może w drodze ustawy wydać lub zmienić przepisy w tym przedmiocie, z wyjątkiem przepisów określających miejsce wyborów do Senatu”. Większością głosów 5 do 4 Sąd uznał sposób delimitacji okręgów przez Komisję za uprawniony. Większość sędziów wskazała, że każdy stan ma pełnię uprawnień do tworzenia własnych regulacji w zakresie tworzenia okręgów wyborczych, wobec czego „obywatele Arizony mogą delegować to uprawnienie niezależnej Komisji”⁴⁰. Wszak „znaczenie demokracji bezpośredniej jako narzędzia kontroli regulacji wyborczych przez obywateli wykracza poza przepisy konstytucyjne, ustanowione przez legislaturę”⁴¹, gdyż w ostateczności cała władza należy do obywateli.

Warto wspomnieć, że strony sporu w Arizonie, legislatura i komisja, to dwa główne organy odpowiedzialne za przeprowadzenie procesu delimitacji. W 33 stanach kieruje nim legislatura, a w pozostałych jedenastu komisja (po spisie ludności 2020 sześć stanów będzie dysponować w Izbie Reprezentantów jednym mandatem) o charakterze partyjnym bądź niezależnym. W trzech stanach (Connecticut, Indiana, Ohio) komisja służy jako zapasowy organ (*backup commission*) na wypadek, gdyby granice okręgów zaproponowane przez legislaturę nie zostały zaakceptowane. W Maine, Rhode Island oraz Utah komisja pełni funkcję doradczą wobec legislatury⁴².

To, jaki organ jest odpowiedzialny za delimitację, wydaje się mieć fundamentalne znaczenie z punktu widzenia praktyk *gerrymanderingu*. Badania wykazały, że okręgi najbardziej podatne na partyjny *gerrymandering* znajdują się tam, gdzie za ich wytyczanie odpowiedzialne są legislatury. Jeśli władze stanowe (obydwie izby parlamentu, gubernator) są zdominowane przez jedną partię, nowe okręgi wyborcze będą sprzyjać kandydatom tej partii. Jeśli władza w stanie będzie podzielona na dwie partie, stany te będą bardziej skłonne do tworzenia okręgów chroniących inkumbentów⁴³. Z kolei w stanach, w których wybory są bardziej konkurencyjne i rywalizacyjne (*competitive*), okręgi tworzą niezależne komi-

⁴⁰ *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission*, 576 U.S. 787 (2015).

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² S.J. Eckman, *op. cit.*, s. 15.

⁴³ M.P. McDonald, *United States Redistricting: A Comparative Look at the 50 States* [w:] *Redistricting in Comparative Perspective*, red. L. Handley, B. Grofman, New York 2008, s. 57.

sje. Działania komisji partyjnych i doradczych pozostają bez efektu dla różnic w wynikach głosowań⁴⁴.

Uznając niezależną komisję w Arizonie za konstytucyjną, Sąd usankcjonował tym samym podobny organ w Kalifornii. W 2010 roku mieszkańcy tego stanu, również w wyniku referendum na wniosek obywateli, uprawnienie delimitacji oddali bezpartyjnej, złożonej z obywateli komisji. W roku 2018 podobne inicjatywy zostały zaaprobowane przez wyborców w Kolorado i Michigan (komisje niezależne), a stan „Missouri proceduje zmianę granic okręgów w oparciu o statystyczne, bezpartyjne modele i przy udziale stanowego demografa”⁴⁵. Powyższe przykłady zdają się wskazywać, iż kwestie *gerrymanderingu* stają się coraz bardziej obecne w świadomości Amerykanów, których coraz więcej chce odpolitycznić proces delimitacji. Nicholas Stephanopoulos twierdzi nawet, że „komisje utworzone poprzez referendum są jedynym realnym sposobem na dokonanie reformy tego procesu”⁴⁶. Autor ten wskazuje na orzeczenie *Rucho v. Common Cause* jako mogące sprawić, że niezależne komisje powstaną w większej ilości stanów.

Samo orzeczenie jest nieco osobliwe. Choć *gerrymandering* partyjny został uznany za uprawniony jeszcze w latach 80. XX wieku⁴⁷, w *Rucho* sędziowie orzekli, że choć jest „nie do pogodzenia z regułami demokratycznymi”, nie jest niekonstytucyjny⁴⁸. Przedmiotem sporu były granice okręgów w Karolinie Północnej oraz w Maryland, zdaniem powodów mające znamiona ekstremalnego *gerrymanderingu* partyjnego. W Karolinie Północnej w elekcjach do Izby Reprezentantów w latach 2012–2018 Republikanie na poziomie stanu zdobywali nie więcej niż 55% głosów, uzyskując zawsze minimum 9 z 13 mandatów. Z kolei w Maryland, mimo iż Demokraci zdobyli najwyżej 65% głosów, uzyskiwali mandaty w 7 z 8 okręgów wyborczych. Delimitacja okręgów po spisie ludności z 2010 roku była w Karolinie Północnej przedmiotem licznych sporów sądowych, a w roku 2016 legislatura tego stanu debatowała nad nowym podziałem granic. Jeden z członków legislatury odpowiedzialnych za delimitację stwierdził otwarcie: „myślę, że wybieranie Republikanów jest lepsze niż wybieranie Demokratów. Dlatego

⁴⁴ E. Lindren, P. Southwell, *The Effect of Redistricting Commissions on Electoral Competitiveness in U.S. House Elections, 2002–2010*, „Journal of Politics and Law”, 2013, vol. 6, nr 2.

⁴⁵ K. Zezima, E. Wax-Thibodeaux, *Voters in 3 states opt to overhaul political redistricting*, „The Washington Post”, 8.11.2018, s. A27.

⁴⁶ N. Stephanopoulos, *Depoliticizing Redistricting*, „Harvard Public Law Working Paper”, 18.02.2021, no. 20-10, s. 458.

⁴⁷ *Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986).

⁴⁸ *Rucho v. Common Cause*, 588 U.S. __ (2019).

przygotowałem mapę okręgów wyborczych, która będzie sprzyjać uzyskaniu wyniku wyborów, który moim zdaniem jest lepszy dla kraju”⁴⁹. Mając przed sobą klasyczny przykład *gerrymanderingu* partyjnego, zarówno w intencji, jak i w rezultacie, sędziowie postawili pytanie: „jak dużo partyjnego *gerrymanderingu* to za dużo” (*How much is too much?*), które pozostawili jednak bez odpowiedzi. Uznali bowiem, że spór nie ma charakteru prawnego, a „partyjny *gerrymandering* stanowi kwestię polityczną, będącą poza jurysdykcją sądów federalnych”⁵⁰.

Gdyby zatem nowe granice okręgów wyborczych miały zostać zakwestionowane z powodu politycznego *gerrymanderingu*, to jedynie w sądach stanowych, choć orzeczenie *Rucho* wskazało też inne możliwości. Jak stwierdzili sędziowie, „liczne stany wprowadziły poprawki do konstytucji stanowych i ustawodawstwo lokujące władzę wyznaczania granic okręgów wyborczych w rękach niezależnych komisji, nakazując stosowanie szczególnych kryteriów delimitacji bądź zakazując tworzenia okręgów wyborczych faworyzujących partie polityczne. Ojcowie Założyciele w klauzuli wyborczej dali również prawo Kongresowi do regulowania kwestii *gerrymanderingu*. Droga do reform, ustanowiona przez Ojców Założycieli, stosowana przez Kongres w przeszłości, pozostaje otwarta”⁵¹.

Ta ostatnia ścieżka wydaje się jednak obecnie mało prawdopodobna. Sarah Eckman podaje bowiem przykłady 25 projektów ustaw zaprezentowanych w Kongresie USA między styczniem 2017 a listopadem 2021 roku, które zawierały przepisy ograniczające polityczny *gerrymandering*, a które nie doczekały się aprobaty obu izb federalnej legislatury⁵².

Zakończenie

Jaki jest zatem bilans zmian z poprzedniej dekady dla wytyczania granic okręgów wyborczych w wyborach do Izby Reprezentantów? Proces ten uległ przede wszystkim defederalizacji. W myśl orzeczenia *Shelby County* stany nie muszą weryfikować nowych granic w Departamencie Sprawiedliwości czy w Sądzie Okręgowym dla Dystryktu Columbia. Po orzeczeniu *Rucho* sądownictwu federalnemu brak jurysdykcji do rozpatrywania spraw z zakresu partyjnego *gerrymanderingu*. Politycy mają zatem niemal wolną rękę w wytyczaniu granic, które będą sprzyjać

⁴⁹ Cyt. za: R. Fausset, *North Carolina is a Battleground for Voters Laws*, „The New York Times”, 11.03.2016, s. A1.

⁵⁰ *Rucho v. Common Cause*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² S.J. Eckman, *op. cit.*, s. 17.

ich ugrupowaniu. Jeśli bowiem zaproponowane granice nie będą naruszać praw mniejszości ani stanowych reguł delimitacji, obywatele pozbawieni są ścieżki odwoławczej w postaci sądownictwa federalnego. Odpowiedzialni za wytyczanie granic politycy mogą być zatem bardziej skłonni do takich działań, jak we wspomnianych Karolinie Północnej czy Maryland.

Sąd jednocześnie zaaprobował praktyki związane z cedowaniem odpowiedzialności za delimitację w ręce niezależnych komisji, co sprawia, że Amerykanie nie są bezbronni przed *gerrymanderingiem*, mają bowiem narzędzia, by wziąć sprawy w swoje ręce. Jeśli będą one powstać w wyniku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak w Arizonie, Michigan, Missouri, Kolorado i Kalifornii, mają szansę na tworzenie okręgów zapewniających równość materialną przy jednoczesnym jak najniższym udziale czynnika politycznego, na co pozwala dziś także technologia informatyczna. Przykład Kalifornii wskazuje wszak na „osiągnięcie większej bezstronności w zakresie reprezentacji mniejszości, zwartości okręgów, ich konkurencyjności czy sprawiedliwości partyjnej”⁵³, która dokonała się po odebraniu delimitacji politykom.

Biorąc pod uwagę amerykańską tradycję *gerrymanderingu*, trudno oczekiwać, że politycy zrezygnują z ustalania reguł, które mogą im sprzyjać. Nicholas Stephanopoulos wskazuje przykłady licznych krajów, gdzie w wyniku oddolnej presji wprowadzono reformy systemu delimitacji, a które „są obecnie wzorem bezstronnego wytyczania granic okręgów wyborczych, w przeszłości wyznaczały je w ten sam otwarcie partyjny sposób jak obecnie” w USA⁵⁴. Kwestia zatem tego, czy w kolejnej już dekadzie politycy w USA będą wybierać swoich wyborców, wydaje się na tę chwilę pozostawać po stronie obywateli.

Jednocześnie warto pamiętać, iż w zdaniu odrębnym do orzeczenia *Arizona State Legislature* sędzia Clarence Thomas powołał się na klauzulę wyborczą, wskazując, że „Konstytucja zakazuje wytyczania granic przez niepo pochodzącą z wyborów, niezależną Komisję”⁵⁵. W marcu 2022 roku również Samuel Alito wskazał tę klauzulę, stwierdzając w opinii odrębnej, że „jeśli ma ona być traktowana poważnie, należy ograniczyć uprawnienia sądownictwa stanowego do odwoływania postanowień legislatur, dotyczących przeprowadzania wyborów federalnych”⁵⁶. Gdyby zatem Sąd Najwyższy uznał, że jedynie legislatury są władne do dokonywania procesu delimitacji i po ogłoszeniu nowych granic również

⁵³ N. Stephanopoulos, *op. cit.*, s. 458.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 469.

⁵⁵ *Arizona State Legislature v. Arizona Independent...*

⁵⁶ *Moore v. Harper*, 595 U.S. ____ (2022), No. 21A455, S. Alito dissent.

ingerencja sądów stanowych w ten proces nie będzie możliwa, w kolejnych latach nie można wykluczyć pogłębienia ekstremalnego *gerrymanderingu* w amerykańskich wyborach federalnych i stanowych.

Bibliografia

- Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission*, 576 U.S. 787 (2015).
- Butler D., Cain B., *Congressional Redistricting. Comparative and Theoretical Perspectives*, New York 1992.
- Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986).
- Eckman S.J., *Apportionment and Redistricting Process for the U.S. House of Representatives*, Congressional Research Service Report R45951, 22.11.2021.
- Fausset R., *North Carolina is a Battleground for Voters Laws*, The New York Times, 11.03.2016.
- Gebert S., *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki: zarys monografii*, Wrocław-Warszawa 1981.
- Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 (1963).
- Jacobson G.C., *The Politics of Congressional Elections*, New York 2004.
- Konstytucja stanu Arizona*, Arizona State Legislature, <https://www.azleg.gov> (14.02.2022).
- Laidler P., *Judicial activism and the American Election Process*, „Politologia”, 2017, nr 2.
- Laidler P., Turek M., *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2016.
- Lindren E., Southwell P., *The Effect of Redistricting Commissions on Electoral Competitiveness in U.S. House Elections, 2002–2010*, „Journal of Politics and Law”, 2013, vol. 6, nr 2.
- McDonald M.P., *United States Redistricting: A Comparative Look at the 50 States [w:] Redistricting in Comparative Perspective*, red. L. Handley, B. Grofman, New York 2008.
- Moore v. Harper*, 595 U.S. ____ (2022).
- Norrander B., Wendland J., *Redistricting in Arizona [w:] Reapportionment and Redistricting in Arizona*, red. G. Moncrief, Lanham 2011.
- Northwest Austin Municipal Utility District No.1 v. Holder*, 557 U.S. 193 (2009).
- Pierzgalski M., *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne”, 2015, nr 3.
- Pierzgalski M., Stępień P., *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze”, 2016, t. 22.
- Rucho v. Common Cause*, 588 U.S. ____ (2019).
- Sabato L., Ernst H., *Encyclopedia of American Political Parties and Elections*, New York 2007.
- Shelby County v. Holder*, 570 U.S. ____ (2013).
- Stephanopoulos N., *Depoliticizing Redistricting*, „Harvard Public Law Working Paper”, 18.02.2021, no. 20–10.
- Turek M., *Midterm. Specyfika wyborów do Kongresu USA w środku prezydenckiej kadencji*, „Studia Wyborcze”, 2021, vol. 32.

- Whitaker L.P., *Congressional Redistricting: Legal and Constitutional Issues*, Congressional Research Service Report R44199, 22.09.2015.
- Zezima K., Wax-Thibodeaux E., *Voters in 3 states opt to overhaul political redistricting*, „The Washington Post”, 8.11.2018.
- Zwierzchowski K., *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005.
- Żukowski A., *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych* [w:] *Przestrzeń wyborcza Polski*, red. M. Kowalski, Warszawa 2003.

Redistricting in the U.S. House of Representatives Elections

Abstract

Every 10 years, the United States conducts population census. Beyond serving various socio-economic needs, gathered data also has consequences for the political system – the states' population determines the number of state seats in the U.S. House of Representatives. To ensure fair representation, consistent with 'one person, one vote' rule, the states modify the boundaries of congressional districts after each census. The article discusses federal and state rules that bodies responsible for redistricting – mainly state legislatures and special commissions – need to consider, emphasizing the nature and scope of legal changes, introduced between 2011 and 2020. The Author claims that defederalization of the redistricting regulations and Supreme Court opinion that issues related to gerrymandering constitute political questions, thus being beyond the scope of federal judiciary are two most important redistricting-related rules developments in the analyzed decade.

Keywords: U.S. political system, U.S. House of Representatives, elections, redistricting, gerrymandering