

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 22, 2016

Michał Pierzgalski^{*}, Paweł Stępień^{}**

INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA PROCEDURY ZMIANY GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH W STANACH ZJEDNOCZONYCH

WSTĘP

W pracy *The Political Consequences of Electoral Laws* (1967), Douglas Rae wskazał trzy podstawowe wymiary (*dimensions*) analizy systemów głosowania: 1) formuła wyborcza (*electoral formula*); 2) rozmiar okręgów wyborczych (*district magnitude*¹); 3) sposób wyrażania preferencji na kartach wyborczych przez głosujących (*ballot structure*).

Kształt i rozmiar okręgów wyborczych są zmiennymi mogącymi istotnie oddziaływać na wyniki wyborów. Z tego powodu, istotne znaczenie w objaśnianiu konsekwencji działania systemu wyborczego ma analiza instytucjonalnych uwarunkowań procedury zmiany/tworzenia granic okręgów wyborczych. Zdarza się, że normy dotyczące modyfikacji struktury okręgów wyborczych umożliwiają manipulowanie wynikiem wyborów na korzyść niektórych partii/kandydatów. Nawet w krajach, które uznawane są powszechnie za wzorcowe demokracje, można dość łatwo wskazać na występowanie niedoskonałości procedur kształtowania granic okręgów, które negatywnie oddziałują na jakość demokratycznej rywalizacji wyborczej. Mamy tu na myśli

^{*} Dr, Katedra Systemów Politycznych, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki, michal.pierzgalski@uni.lodz.pl.

^{**} Mgr, doktorant, Interdyscyplinarne Humanistyczne Studia Doktoranckie, Uniwersytet Łódzki, pawste@vp.pl.

¹ Drugi wymiar analizy został ujęty wąsko, ponieważ D. Rae odniósł go tylko do rozmiaru okręgów wyborczych, czyli liczby mandatów dostępnych do objęcia w okręgu. Badanie systemu wyborczego powinno jednak obejmować analizę nie tylko rozmiaru okręgów wyborczych, ale również kształtu ich granic.

przede wszystkim zjawiska *gerrymanderingu*² i *malapportionmentu*³. Ochrona przed *gerrymanderingiem* i *malapportionmentem* wymaga wprowadzenia odpowiednich procedur dotyczących *redistrictingu* (*districtingu*), czyli procesu zmiany (tworzenia) okręgów wyborczych.

Zagadnieniem podjętym w artykule jest analiza instytucjonalnych uwarunkowań procedury tworzenia (zmiany) granic okręgów wyborczych, na przykładzie kilku wybranych amerykańskich stanów. Przy czym, w tekście porównujemy przyjęte w USA rozwiązania prawne dotyczące tworzenia struktury okręgów wyborczych z regułami obowiązującymi w Polsce.

W artykule odpowiadamy na następujące pytania badawcze: Jakie podstawowe procedury tworzenia okręgów wyborczych można zidentyfikować w USA i czym się one charakteryzują? Czy w USA występuje, tak jak np. w Polsce, jednorodny model *redistrictingu*? Jakie zasady obowiązują w Stanach Zjednoczonych przy tworzeniu okręgów wyborczych? Jakie reguły tworzenia struktury okręgów wyborczych mają szczególne znaczenie z punktu widzenia ochrony przed *gerrymanderingiem* i *malapportionmentem*? Jakie podobieństwa (różnice) występują między modelami *redistrictingu* w Polsce i w USA?

W tekście przedstawiono argumenty stanowiące poparcie następującej hipotezy: podstawową charakterystyką wszystkich modeli tworzenia okręgów wyborczych w USA jest supremacja zasady równości materialnej głosujących (*one person, one vote*), a ponadto, dopuszczalne odchylenie od proporcjonalności przy podziale mandatów między okręgi wyborcze jest, niezależnie od stanu, ustalone na bardzo niskim poziomie, w odróżnieniu np. od odchyłeń, które dopuszcza polski kodeks wyborczy⁴.

Przedstawione w artykule wnioski są wynikiem analizy dokumentów prawnych dotyczących *redistrictingu* (*districtingu*), a także dostępnej literatury przedmiotu. Przygotowując artykuł korzystaliśmy z różnych amerykańskich aktów prawnych, dotyczących zagadnienia tworzenia/zmiany granic i rozmiaru okręgów wyborczych (*districting/redistricting*): np. *Voting Rights Act of 1965* lub *Iowa Code – 2016, Title II*.

² *Gerrymandering* jest nieuczciwą praktyką polegającą na manipulowaniu kształtem granic okręgów wyborczych w taki sposób, aby kształt okręgu dawał przewagę pewnej grupie kandydatów/kandydatowi.

³ Jeżeli między okręgami wyborczymi istnieją istotne dysproporcje w liczbie wyborców (ewentualnie liczbie mieszkańców) przypadającej na jeden mandat, to wybory nie są równe w sensie materialnym. Mówimy wtedy o występowaniu *malapportionmentu*. Jeżeli *malapportionment* jest wysoki, to część wyborców jest nadmiernie nadreprezentowana, a część nadmiernie niedoreprezentowana, co jest w sprzeczności z zasadą sprawiedliwej reprezentacji. Zob. np.: M. B a l i n s k i, H. P. Y o u n g, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington, DC 2010.

⁴ To stwierdzenie w szczególności dotyczy przypadku wyborów w okręgach jednomandatowych; ustawa z dnia 5.01. 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. nr 21, poz. 113 (dalej: k.w.).

Dodatkowo, w pracy nad tekstem wykorzystaliśmy też rzetelne źródła internetowe, a mianowicie specjalistyczne witryny poświęcone tematyce *redistrictingu*, w tym przede wszystkim: *All About Redistricting*, *Ballotpedia*, oraz *The Geographic Areas Reference Manual*, który dostępny jest na stronie internetowej U.S. Census Bureau.

POWSZECHNIE UZNANE ZASADY TWORZENIA OKRĘGÓW WYBORCZYCH

W literaturze przedmiotu, a także w dokumentach prawnych, można znaleźć reguły, którymi należy kierować się zmieniając granice okręgów wyborczych z zachowaniem zasady bezstronności i sprawiedliwości. Powszechnie akceptowane reguły sprawiedliwego podziału na okręgi wyborcze można znaleźć w dokumentach takich jak: the *Code of Good Practices in Electoral Matters* (Komisja Wenecka, 18–19 października 2002), lub np. na stronie internetowej *National Conference of State Legislatures*⁵, na której wymienione zostały m.in. następujące zasady tworzenia/zmiany granic okręgów:

- równość materialna wyborców (*equal population*);
- uwzględnienie rasy i etniczności osób zamieszkujących obszar planowanego okręgu (*race and ethnicity*);
- zwartość okręgów, co oznacza, że okręgi powinny mieć owalny/eliptyczny kształt;
- tzw. *contiguity* – okręgi nie powinny składać się z kilku, przestrzennie nieprzylegających do siebie części;
- zgodność z granicami jednostek podziału administracyjnego (uwzględnienie tzw. granic politycznych, *political boundaries*);
- uwzględnianie przy tworzeniu okręgów interesów lokalnych społeczności, które nie zawsze pokrywają się z granicami administracyjnymi.

Zastosowanie reguł wymienionych wyżej w procesie tworzenia/zmiany granic okręgów wyborczych redukuje prawdopodobieństwo wielu patologii negatywnie oddziałujących na jakość demokratycznej rywalizacji.

Polskie prawo wyborcze stanowi, że przy tworzeniu okręgów uwzględnia się następujące reguły podstawowe:

- 1) zasada równości materialnej;
- 2) wymóg nienaruszalności granic jednostek podziału administracyjnego państwa, w tym jednostek pomocniczych gminy w przypadku wyborów gminnych. Przy czym, w przypadku wyborów samorządowych, jest to wymóg, który

⁵ Redistricting Criteria, *National Conference of State Legislatures*, <http://www.ncsl.org/research/redistricting/redistricting-criteria.aspx> (dostęp 20.07.2016).

można zawiesić w sytuacji, gdy wynikałoby to z konieczności zachowania zasady równości materialnej („jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa” – k.w.).

W tym miejscu warto dodać, że zasady tworzenia okręgów wyborczych w Polsce w odniesieniu do zagadnienia równości materialnej głosujących są stosunkowo „liberalne”. Ustawodawca dopuszcza znaczne zróżnicowanie „siły” głosu wyborców między okręgami, w szczególności w przypadku okręgów jednomandatowych. Jak wynika z przepisów polskiego kodeksu wyborczego, w przypadku okręgów jednomandatowych, odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa może wahać się w przedziale $[0,5, 1,5)$, czyli dopuszczalne jest odchylenie $\pm 50\%$, co jest niezgodne ze standardami międzynarodowymi, określonymi m.in. w takich dokumentach jak *Code of Good Practice in Electoral Matters* (2002), które dopuszczają odchylenie nie większe niż $\pm 15\%$. Ten stan prawny należy ocenić krytycznie, ale trzeba też zauważyć, że jest to związane z występującą w polskim prawie wyborczym regułą, że okręg wyborczy, co do zasady, składa się z jednostek pomocniczych gminy, a te jednostki można łączyć lub dzielić tylko wyjątkowo, gdy, jak wspomniano, „wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa” (k.w.). Taki ustrój prawny ma tę zaletę, że w naturalny sposób utrudnia stosowanie *gerrymanderingu*. Nawet jeżeli łatwo można w przypadku wyborów w Polsce wskazać okręgi o niskim poziomie zwartości, np. okręg nr 18 w gminie Grodzisk Mazowiecki, to jednak nie można powiedzieć, że kształt granic tych okręgów jest wynikiem intencjonalnego działania polityków/partii politycznych, gdyż brakuje przekonujących dowodów.

Jak wynika z analizy amerykańskich dokumentów prawnych, w tym wyroków sądowych, najważniejszym kryterium, które należy uwzględnić przy podziale na okręgi w USA jest równość materialna wyborców. Jaka wiadomo z teorii głosowania⁶, jeżeli do przeprowadzenia wyborów wykorzystuje się podział na okręgi, to jest bardzo małe prawdopodobieństwo, że uda się je utworzyć tak, aby wyborcy/mieszkańcy we wszystkich okręgach mieli tę samą „siłę” głosu. Tak więc, w praktyce, zawsze występuje pewien poziom nierówności wyborców, który określa się angielskim terminem *malapportionment*. W stanowych dokumentach prawnych odnoszących się do problemu *redistrictingu* zwykle bardzo precyzyjnie są określone sposoby pomiaru oraz dopuszczalne zbiory wartości odchylenia liczby wyborców/mieszkańców okręgu od tzw. „idealnej” populacji dla okręgu.

Należy podkreślić, że do obliczenia tzw. „idealnej” populacji dla okręgu używa się zwykle liczby mieszkańców (np. w USA lub w Polsce), ale w niektórych państwach, np. w Szwecji, stosuje się liczbę uprawnionych do głoso-

⁶ Zob. np. M. B a l i n s k i, H.P. Y o u n g, *Fair representation...*

wania⁷. Trudno jednoznacznie stwierdzić, która metoda obliczeń powinna być stosowana, ale jeżeli równość wyborów będziemy rozumieć jako równość uprawnionych do głosowania, to bardziej adekwatne wydaje się używanie do obliczeń liczby wyborców.

Formalnie, idealną populację mieszkańców (populację wyborców), IP, dla okręgu definiuje się następująco:

$$IP_i = V/S \times s_i$$

gdzie:

- V – całkowita liczba mieszkańców (lub uprawnionych do głosowania);
- S – liczba wszystkich mandatów do podziału;
- s_i – liczba mandatów dla i -tego okręgu.

Zauważmy, że dla okręgów jednomandatowych, IP wynosi po prostu V/S , czyli jest równa tzw. jednolitej normie przedstawicielstwa.

Analiza stanowych przepisów prawnych pozwala zidentyfikować następujące mierniki poziomu nierówności wyborców. Można je podzielić na dwie grupy: 1) mierniki określające odchylenie od „idealnej” populacji dla okręgu; oraz 2) mierniki agregatowe, które oblicza się dla stanów, wskazujące np. średnie bezwzględne odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa.

Można wskazać trzy podstawowe narzędzia (mierniki) do badania pojęcia nierówności wyborców. Pierwszy miernik jest przykładem wskaźnika obliczanego z osobna dla poszczególnych okręgów, natomiast dwa pozostałe są wskaźnikami agregatowymi i mają charakteryzować poziom nierówności dla całego stanu, hrabstwa itp. Bardziej formalnie wspomniane wskaźniki można wyrazić następująco:

- 1) Odchylenie od normy = $(v_i - v_i) / v_i$

v_i – faktyczna liczba mieszkańców w okręgu;

v_i – tzw. „idealna” populacja (populacja wyborców) okręgu.

- 2) Średnie bezwzględne odchylenie od normy, które jest równe:

średniej arytmetycznej bezwzględnych odchyleń od normy.

- 3) Całkowite odchylenie (tzw. *overall range*) =

$|\max\{\text{odchylenie od normy}\}| - |\min\{\text{odchylenie od normy}\}|$.

⁷ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych: w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012, s. 113.

Dla przykładu, jeśli tzw. „idealny” okręg powinien mieć 10 000 mieszkańców, największy okręg liczy 10 500, a najmniejszy 9500, to odchylenia od normy wyrażone w procentach wynoszą dla tych okręgów odpowiednio +5% i -5%, natomiast *overall range* jest wtedy równy 10%.

Wartości powyższych mierników, a w szczególności tzw. *overall (total) range*, są brane pod uwagę przy ocenie zgodności podziału na okręgi z zasadą równości materialnej wyborców (*one person, one vote*) w USA⁸.

GRANICE I ROZMIAR OKRĘGÓW W USA

MODELE PROCEDURALNE ZMIANY GRANIC OKRĘGÓW W USA

Analizując reguły tworzenia i zmiany granic okręgów (*districting/redistricting*) w USA należy podkreślić, że występuje tam podział na ogólne *zasady federalne*, które wiążą wszystkie stany, oraz *zasady stanowe*, które mogą dość istotnie się różnić, a co w efekcie daje podstawę do wyróżnienia kilku modeli *redistrictingu* w USA.

ZASADY FEDERALNE

Podstawowe zasady federalne wprowadzone w USA na mocy *Act of Voting Rights* w roku 1965 są następujące: 1) zachowanie równości materialnej wyborców (*equal population*); 2) uwzględnienie rasy i narodowości (etniczności) osób zamieszkujących obszar planowanego okręgu (*race and ethnicity*). Nie wolno intencjonalnie ograniczać mniejszościom etnicznym/rasowym możliwości uzyskania reprezentacji w parlamencie. Dopuszcza się nawet możliwość tworzenia okręgów w taki sposób, aby zagwarantować danej grupie mniejszościowej uzyskanie mandatu/mandatów (tzw. „pozytywny” *gerrymandering*).

⁸ Zob. np.: *Kirkpatrick vs. Preisler*, 394 U.S. 526, 529 (1969) („population difference”); *White vs. Weiser*, 412 U.S. 783, 785–790 (1973) („total population difference,” „total percentage deviation,” „total absolute deviation”); *Gaffney vs. Cummings*, 412 U.S. 735, 742, 750–751 (1973) („maximum variation”); *Connor vs. Finch*, 431 U.S. 407, 418 (1977) („maximum deviation”); *Brown vs. Thomson*; 462 U.S. 835, 838 (1983) („maximum percentage deviation”); *Abrams vs. Johnson*, 71 521 U.S. 74, 99, 1939 (1997) („overall population deviation”).

Jeżeli chodzi o pierwszy z wymogów, należy rozróżnić dwa odmienne standardy. Pierwszy odnosi się do tzw. okręgów w wyborach federalnych, drugi dotyczy okręgów w wyborach stanowych i lokalnych.

Dla pierwszej kategorii (okręgi w wyborach federalnych), konstytucja amerykańska przewiduje bardzo surową regułę. Jest nią konieczność zachowania niemal absolutnej, matematycznej równości materialnej. W ramach poszczególnych stanów każdy okręg wyborczy musi zamieszkiwać, w przybliżeniu, taka sama liczba osób⁹. Zachowanie tego postulatu powinno być zrealizowane do tego stopnia, by w sposób możliwie doskonały przybliżyć się do tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa (tzw. *ideal population* dla okręgu jednomandatowego), którą definiujemy jako iloraz liczby mieszkańców i liczby dostępnych do podziału mandatów ($q = TV/TS$). Zatem, generalną zasadą jest, że okręgi wyborcze powinny być *as nearly as is practicable*¹⁰ (sformułowanie *as nearly as is practicable* bardzo często pojawia się w aktach prawnych i orzecznictwie traktujących o podziale na okręgi wyborcze) Przykładowo, nawet bardzo małe odchylenie (np. o +/-1%) od jednolitej normy przedstawicielstwa może zostać uznane za niekonstytucyjne¹¹.

Warto zauważyć, że cechą charakterystyczną amerykańskich rozwiązań jest brak precyzyjnie określonych w przepisach prawa norm określających dozwolone odchylenia od. tzw. „idealnej” populacji dla okręgu. Zwykle nie są one wyrażone *explicite* w aktach prawnych tak, jak ma to miejsce w przypadku np. polskiego *Kodeksu wyborczego*. Nie oznacza to jednak, że takich dopuszczalnych norm w ogóle nie ma. Wynikają one z przyjętej przez sądy linii orzeczniczej i praktyki politycznej¹².

W przypadku okręgów wyborczych stosowanych w wyborach stanowych i lokalnych zasady dotyczące ich wyznaczania cechują się relatywnie mniejszą restrykcyjnością. Przykładowo, Sąd Najwyższy stwierdził, że okręgi wyborcze szczebla stanowego powinny mieć tzw. istotną równość (*substantial*

⁹ Zasada ta wynika *implicite* z art. 1 § 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki.

¹⁰ „as is practicable” należy rozumieć jako „jak tylko jest to wykonalne i rozsądne”.

¹¹ W latach 80. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, oceniający plan dotyczący podziału na okręgi w stanie New Jersey orzekł, że przyjęte przez ten stan odchylenie od proporcjonalności w podziale mandatów (dla okręgów kongresowych), mimo że wynosiło ono mniej niż 1% (0,69%) narusza zasadę „one person, one vote”. Zob. *What kind of population variations among state legislative and U.S. congressional districts are legally permissible?*, The Council of State Governments, http://www.csgmidwest.org/member_services/qom0211.aspx (dostęp 13.08.2016). Por. *Karcher vs. Daggett*, 462 U.S. 725, 730 (1983).

¹² Przyjęte standardy dotyczące równości materialnej wyborców można znaleźć w następujących orzeczeniach:

a) dla okręgów kongresowych: *Wesberry vs. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964),

b) dla okręgów stanowych: *Reynolds vs. Sims*, 377 U.S. 533 (1964),

c) dla okręgów stosowanych w wyborach lokalnych: *Avery vs. Midland County, Tex.*, 390 U.S. 474 (1968).

equality of population)¹³. Nie dookreślił natomiast, co należy przez tę istotną równość rozumieć. Jednak, w wyniku serii spraw sądowych, powszechnie ugruntował się pogląd, że dla okręgów szczebla stanowego dopuszczalna różnica między odchyleniami od normy dla największego i najmniejszego okręgu (*overall range*) pod względem liczby ludności nie powinna być większa niż 10%¹⁴. Jednak zdarza się, że stany przyjmują bardziej restrykcyjne reguły.

W dokumentach prawnych określających zasady *redistrictingu* w przypadku wyborów do izb legislatur stanowych, również (podobnie jak w przypadku tzw. okręgów federalnych) zwykle stwierdza się wyraźnie, że okręgi wyborcze powinny mieć *a population as nearly equal as practicable to the ideal population*. Ponadto, w dokumentach stanowych można znaleźć liczne dookreślenia sformułowania *as nearly equal as practicable*. Dla przykładu, w tzw. *Iowa Code*¹⁵, który jest zestawieniem wszystkich obowiązujących i uchwalonych przez stanowy parlament przepisów prawnych, w rozdziale 42, dotyczącym podziału na okręgi, czytamy, że:

1) całkowite odchylenie od normy, czyli tzw. *overall range*, nie powinno przekraczać 5%;

2) średnie, bezwzględne odchylenie od normy dla wszystkich okręgów (*absolute average deviation*) powinno być nie większe niż 1%¹⁶.

W przypadku stanu Montana natomiast, dopuszczalny *overall range* (różnica pomiędzy największym a najmniejszym okręgiem wyrażona np. w procentach) wynosi 6%, ale ustanowiono dodatkowo wymóg, aby za punkt odniesienia dla odchylenia traktować jednolitą normę przedstawicielstwa („idealną” populację dla okręgu). Tym samym, dopuszczalne całkowite odchylenie wynosi +/-3% od jednolitej normy przedstawicielstwa (łącznie 6%)¹⁷.

Należy zauważyć, że powszechnie akceptowane wartości odchyień pomiędzy wielkością okręgów wyborczych w USA, nawet na poziomie poszczególnych stanów, są dużo mniejsze (przyjmując, że *overall range* wynosi maksymalnie 10%) niż te, które wynikają z przepisów polskiego *Kodeksu wyborczego* (całkowite odchylenie ustanowione na poziomie 100% dla wyborów w okręgach jednomandatowych).

¹³ Reynolds vs. Sims.

¹⁴ Zob. Cox vs. Larios, 542 U.S. 947 (2004).

¹⁵ Rozdział 42.4, <https://coolice.legis.iowa.gov/coolice/default.asp?category=billinfo&service=iowacode&ga=83&input=42> (dostęp 14.08.2016).

¹⁶ E. C o o k, *Legislative Guide to Redistricting in Iowa*, Iowa City 2007, s. 7–8.

¹⁷ *Congressional and legislative redistricting criteria*, Montana Districting and Apportionment Commission 2010, <http://leg.mt.gov/content/Committees/Interim/2011-2012/Districting/Other-Documents/1124RWFA-corrected-criteria-updated-2011.pdf> (dostęp 13.08.2016).

Drugą, naczelną zasadą prawa federalnego jest obowiązek uwzględniania mniejszości narodowych, etnicznych i językowych w procesie delimitacji¹⁸. *The Voting Rights Act* został zaprojektowany w głównej mierze też po to, by przeciwdziałać rasowej dyskryminacji w procesie wyborczym. Wiele Stanów jest niestety historycznie obciążonych tą praktyką. Znane są powszechnie dwie podstawowe metody manipulacji kształtem granic okręgów wyborczych (*gerrymandering*) – tzw. metoda pakowania (*packing*) i metoda pęknięcia (*cracking*). Metoda pakowania polega na wykreśleniu granic okręgów w taki sposób, aby np. w jednym okręgu wyborczym skoncentrować zwolenników jednej z partii politycznych – wtedy dana partia posiada wprawdzie znaczną przewagę nad rywalami w danym okręgu, ale w konsekwencji – w innych okręgach – liczba jej wyborców topnieje, co prowadzi ostatecznie do przegranej – uwzględniając cały obszar wyborów. Druga metoda manipulacji wiąże się chęcią rozproszenia zwartej terytorialnie grupy mniejszościowej (konkretnego elektoratu) na obszarze kilku okręgów wyborczych.

Metodę pęknięcia zaobserwowano np. w stanie Teksas po reformie struktury granic okręgów wyborczych w 2003 roku. Republikanie w Teksasie ukształtowali granice okręgów wyborczych obejmujących obszar miasta Austin i okolic w taki sposób, aby rozproszyć większościową grupę wyborców zamieszkujących to miasto i popierających demokratów. W konsekwencji wyborcy na terenie Austin znaleźli się w kilku okręgach, a każdy z tak powstałych okręgów objął nie tylko mieszkańców miasta, ale także dodatkowo grupę wyborców zamieszkujących jego okolice i popierających w większości republikanów¹⁹.

Dwie sekcje *The Voting Rights Act* są poświęcone problemowi zagwarantowania reprezentacji parlamentarnej grupom mniejszościowym. Sekcja II jest stała, niezmienna i obowiązuje wszystkie stany. Sekcja V wiąże jedynie te, które cechuje niechlubna przeszłość w dyskryminowaniu mniejszości rasowych i etnicznych w procesie wyborczym.

W Sekcji II przyznaje się wszystkim obywatelom prawo dochodzenia swoich praw przed sądem, w kontekście nierównego traktowania grup wyborców. W procesie sądowym istotne jest jednak udowodnienie, że obecny podział na okręgi wyborcze nie jest jedynym możliwym i może dyskryminować poszczególne grupy, a alternatywny podział mógłby zagwarantować potencjalną reprezentację dla mniejszości. Sąd w takim procesie ocenia, czy istnieje możliwość, aby okręgi wyborcze mogły lepiej chronić interesy mniejszości w kontekście „siły” głosu. Zanim jednak to uczyni, strona skarżąca musi udowod-

¹⁸ J. L e v i t t, *All About Redistricting*, <http://redistricting.ils.edu/who.php>, s. 46–49 (dostęp 13.08.2016).

¹⁹ End Gerrymandering and The House of Unrepresentatives, <http://paulwitt.wordpress.com/> (dostęp 20.03.2016).

nić, że wszystkie poniższe przesłanki zostały spełnione (tzw. wymóg *totality of circumstances*):

- grupa etniczna lub rasowa jest wystarczająco zwarta terytorialnie (tj. mieszka blisko siebie) i ponowna delimitacja – w przeciwieństwie do obecnej – uwzględniłaby ten czynnik;

- grupa ta jest na tyle liczna, że mogłaby stanowić więcej niż połowę mieszkańców okręgu;

- populacja mniejszości jest politycznie spójna, tzn. w założeniu głosowałyby wspólnie na innego, preferowanego przez siebie kandydata;

- populacja „większości”, głosując solidarnie (tj. blokowo) na swojego kandydata nie byłaby w stanie pokonać kandydata preferowanego przez grupę wyborców „mniejszościowych”, gdyby nie fakt, że ta ostatnia „rozbita” jest terytorialnie na kilka okręgów wyborczych²⁰.

Jeżeli populacje mniejszości i większości głosują na innych kandydatów mówi się, że wybory są rasowo spolaryzowane. Odbywają się one w tzw. okręgach dających możliwość mniejszościom (*minority opportunity districts* lub *majority-minority districts*), czyli takich, w których większość głosujących stanowi mniejszość rasowa lub etniczna²¹.

Dla przykładu, w 2013 roku w USA istniało 113 (ok. 26% wszystkich okręgów) tzw. *majority-minority districts* stosowanych w wyborach do IR Kongresu. Jednym z takich okręgów był okręg nr 16 w stanie Teksas, w którym tzw. *Hispanic* stanowili wówczas ok. 79,5% mieszkańców. Innym przykładem jest okręg nr 5 na Florydzie, gdzie ludność czarnoskóra stanowiła 51,9%²².

Przewaga grupy etnicznej bądź narodowościowej w potencjalnym okręgu nie musi jednak wynikać z faktu, że stanowi ona więcej niż 50% głosujących. Okręg może zamieszkiwać mniej niż 50% osób danej grupy, ale jest ona nadal w stanie wybrać preferowanego przez siebie kandydata (tj. reprezentującego jej interesy), przy uzyskaniu poparcia od innych grup narodowościowych czy etnicznych.

Sekcja V *The Voting Rights Act* związana jest z przeciwdziałaniem wyborczej dyskryminacji osób w stanach, które mają historycznie obciążenia w zakresie ograniczania praw wyborczych dla niektórych grup etnicznych lub

²⁰ E.D. Katz, M. Aisenbrey, A. Baldwin, E. Cheuse, A. Weisbrodt, *Documenting discrimination in voting: Judicial findings under section 2 of the voting rights act since 1982*, „University of Michigan Journal of Law Reform” 2006, vol. 39 (4), s. 2–6; por. Thornburg vs. Gingles, 478 U.S. 30, 50–51 (1986); Grove vs. Emison, 507 U.S. 25, 40–41 (1993).

²¹ L. Keele, I.K. White, *African American turnout in majority-minority districts*, „APSA Annual Meeting Paper” 2011, <http://www.personal.psu.edu/ljk20/MAJ-MINOR.pdf> (dostęp 13.08.2016).

²² Ballotpedia, https://ballotpedia.org/Majority-minority_districts.

rasowych. Wiązało się to z konsekwentnym wprowadzaniem barier w zakresie dostępu do praw wyborczych dla Afroamerykanów i innych grup etnicznych (zniesiono je dopiero w latach 60. i 70. XX wieku) w niektórych stanach oraz faktycznym brakiem szans nie tylko wyborczych, ale i obywatelskich dla osób innego pochodzenia²³. Aby zapobiec tym praktykom w przyszłości wprowadzono wymóg, aby każda poprawka dotycząca stanowego prawa wyborczego uzyskała zatwierdzenie albo Departamentu Sprawiedliwości, albo Sądu Federalnego w Waszyngtonie²⁴. Dotyczy to zarówno kwestii o mniejszym znaczeniu, jak np. ustalenie lokalizacji komisji wyborczej, jak również rozstrzygnięć ważniejszych – zasad rejestracji kandydatów czy zasad i sposobu wyznaczania granic okręgów wyborczych. Procedura ta określana jest terminem *preclearance*, który nie ma swojego dobrego odpowiednika w języku polskim. Możemy ją tłumaczyć jako uzyskanie centralnego zatwierdzenia zmian w stanowym prawie wyborczym. W praktyce, nowy plan podziału na okręgi wyborcze uzyska tę akceptację pod warunkiem, że wprowadzone zmiany nie ograniczają dotychczasowych praw mniejszości etnicznych i nie powodują obniżenia ich potencjalnej siły głosu²⁵. Innymi słowy, ważne jest, aby nowy podział na okręgi wyborcze, wynikający ze zmian demograficznych dla grup mniejszościowych, był nie gorszy niż ten, który wynikałby z zachowania starego podziału przy uwzględnieniu nowego spisu ludności (*census*). Warto zauważyć, że po 10 latach prób poprawiania sytuacji grup dotąd dyskryminowanych stan objęty tzw. Sekcją V może wystąpić do Sądu Federalnego o zdjęcie z niego tej dodatkowej klauzuli (tzw. *bailout*)²⁶.

Oprócz wymogów wskazanych powyżej, które znajdują swoje umocowanie w prawie federalnym, większość stanów wprowadziła dodatkowe kryteria *redistrictingu*. Są nimi zasady przylegania (*contiguity*) i zwartości okręgów (*compactness*). Pierwsza zakłada, że okręgi nie mogą składać się z nieprzylegających do siebie części. Innymi słowy, jakaś część okręgu nie może leżeć na obszarze innego. Zasada zwartości natomiast odnosi się do postulatu zachowania regularnego, geometrycznego kształtu. Przykładowo, okręg w kształcie koła będzie cechował się dużą zwartością. Ogólnie, można przyjąć, że kształt okręgu wyborczego powinien być eliptyczny. W celu przeprowadzenia badania kształtu okręgów wyborczych, poziom zwartości okręgów wyborczych

²³ J. L e v i t t, *All...*, s. 48.

²⁴ Tamże.

²⁵ L.P. W h i t a k e r, *Congressional redistricting and the Voting Rights Act: A legal overview*, Congressional Research Service, 2015, s. 7. Por. *What is Preclearance?*, <http://www.redistrictingonline.org/whatispreclearance.html> (dostęp 18.03.2016).

²⁶ Section 4 Of The Voting Rights Act, <https://www.justice.gov/crt/section-4-voting-rights-act#bailout> (dostęp 13.08.2016).

można zoperacjonalizować za pomocą następującego wskaźnika zwartości Polsbiego-Poppera (C):

$$C = 4\pi \frac{\text{Pole}}{\text{Obwód}^2}$$

Wskaźnik waha się w przedziale [0, 1]. Im wyższa wartość, tym wyższy poziom zwartości. Według miernika zwartości Polsbiego-Poppera, figura geometryczna o najwyższym poziomie zwartości to koło, co łatwo udowodnić. Wskaźnik Polsbiego-Poppera przyjmuje maksymalną wartość 1 dla koła, ponieważ:

$$1 = 4\pi \frac{(\pi \cdot r^2)}{(2\pi \cdot r)^2}$$

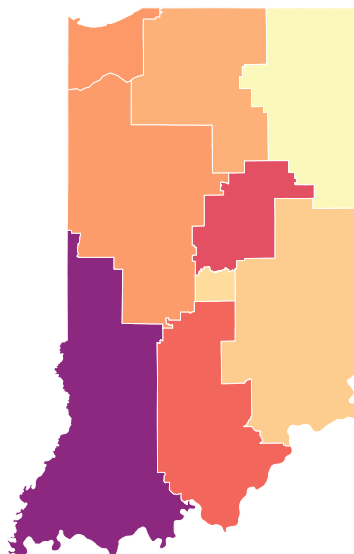
Wskaźnik zwartości można traktować jako jeden z predyktorów prawdopodobieństwa stosowania *gerrymanderingu*, czyli manipulacji granicami okręgów wyborczych. Jak wiadomo *gerrymandering* jest nadal powszechnie stosowany w USA, w wielu stanach, w których za kształt granic okręgów wyborczych odpowiadają jedynie politycy.

Dla przykładu, na rys. 1 przedstawiona została mapa okręgów w stanie Indiana²⁷, zawierająca wyniki analizy zwartości okręgów w tym stanie. Indiana jest stanem, w którym okręgi cechuje stosunkowo wysoki poziom zwartości, w odróżnieniu np. od Karoliny Północnej lub Illinois. Natężenie barwy określającej okręg wyborczy jest uzależnione od wartości wskaźnika zwartości – im ciemniejszy kolor tym niższy poziom zwartości. Mapę wykonano z użyciem języka programowania R i danych tzw. Systemu Informacji Geograficznej (GIS).

Oprócz wymogów *contiguity* i *compactness* w wielu stanach uwzględnia się utworzone jednostki niższego rzędu. Generalnie są to granice istniejących jednostek podziału terytorialnego, samorządowego. Jeżeli np. okręgi wyborcze tworzone są na potrzeby przeprowadzenia wyborów do parlamentów stanowych, to czasem bierze się pod uwagę istniejące granice administracyjne hrabstw (*counties*) czy też dużych aglomeracji miejskich. Zasada niedzielenia jednostek podziału terytorialnego była jedną z pierwszych odnoszących się do procedury *redistrictingu*, gdyż została sformułowana zanim w latach 60. określono wymogi dotyczące równości materialnej wyborców²⁸.

²⁷ Więcej map przedstawiających wyniki analizy zwartości okręgów stosowanych w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu USA autorzy zamieścili w artykule pt. *Badanie zwartości okręgów wyborczych na przykładzie elekcji do Izby Reprezentantów USA*, <http://isp.uni.lodz.pl/2016/05/14/badanie-zwartosci-okregow-wyborczych-na-przykladzie-elekcji-do-izby-reprezentantow-usa/> (dostęp 15.09.2016).

²⁸ J. L e v i t t, *All...*, s. 54.



Rysunek 1. Okręgi wyborcze w stanie Indiana, 114. wybory do Izby Reprezentantów Kongresu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych:
https://www.census.gov/geo/maps-data/data/cbf/cbf_cds.html.

Zgodnie z tą zasadą, większość stanów przyjęła formalnie wymóg, aby – co do zasady – uwzględniać jedynie jednostki takie jak hrabstwa. W części stanów natomiast rozszerzono ten wymóg na niższe szczeble podziału administracyjnego, zgodnie z następującą regułą:

Przy podziale na okręgi należy zachować istniejące granice hrabstw (*counties*). Jeśli nie jest to możliwe, należy zachować granice miast (*cities, towns, townships, municipalities*). Jeżeli proces podziału wymaga jednak ich podzielenia należy zachować granice miast, następnie wsi (*villages*), a jeśli i to się nie uda, innych jednostek pomocniczych²⁹.

Kolejność czy też przyjęty porządek stratyfikacji uwzględnianych jednostek może być różny. Czasem jednostka niższa w hierarchii może mieć większe znaczenie dla *redistrictingu*. Innym razem może dochodzić do pewnych paradoksów, jak w przypadku stanu Ohio, w którym konieczność zachowania granic jednego z hrabstw (Franklin's County) doprowadziła do podziału miasta, stolicy tego stanu, Columbus³⁰.

²⁹ Tamże.

³⁰ Zob. <http://area53aa.org/main/districts/district-dividing-lines/> (dostęp 13.08.2016).

W procedurze podziału na okręgi wyborcze w poszczególnych stanach używa się różnych jednostek i narzędzi. Należy zauważyć, że plany dotyczące podziału jakiegoś obszaru wyborczego na okręgi wyborcze bazują na danych (np. liczba mieszkańców, etniczność) dostarczanych przez Urząd Statystyczny USA (U.S. *Census Bureau*³¹). Instytucja ta zbiera informacje o wyborcach na wszystkich poziomach podziału terytorialnego (*political geography*) oraz tworzy dodatkowe, sztuczne jednostki do celów statystycznych (*statistical geography*). Zarówno jednostki podziału terytorialnego, jak i statystycznego wykorzystuje się równolegle w procedurze planowania kształtu granic okręgów wyborczych.

Jednostki do celów statystycznych możemy podzielić na:

1) tzw. bloki spisowe (*census blocks*) – jednostki podziału statystycznego liczące około 100 mieszkańców (zazwyczaj są to mieszkańcy poszczególnego bloku mieszkalnego lub domów jednorodzinnych przy jednej ulicy) wyznaczone na podstawie naturalnych granic (układ ulic, granice miasta);

2) grupy bloków (*block groups*) – jednostki składające się z kilkunastu bądź kilkudziesięciu *census blocks*;

3) obszary spisu (*census tracts*) – jednostki grupujące kilka bądź kilkanaście *block groups*³²;

Jednostki podziału administracyjnego możemy podzielić np. na:

1) miasta (*cities, towns, boroughs, townships* – miasto i okolica) lub wsie (*villages*) – określane jako Minor Civil Divisions (MCDs);

2) hrabstwa (*counties*).

W niektórych stanach, jednostki podziału administracyjnego posiadające osobowość prawną (np. miasta, wsie) określa się terminem *Places*³³. Na potrzeby wyborcze oraz w związku z dużą różnorodnością w nazewnictwie i typologii, Urząd Statystyczny wprowadził dodatkową kategorię tzw. *Voting Districts* lub *Voting Tabulation Districts* (VTDs)³⁴. Składają się na nią zarówno okręgi wyborcze (*electoral districts*), jak i obwody głosowania (*wards, precincts*). W związku z tym, że są to jednostki funkcjonujące na podstawie określonych aktów prawnych (innymi słowy nie są jedynie sztucznymi jednostkami statystycznymi) zalicza się je do jednostek administracyjnych (czy też nieformalnie do jednostek podziału terytorialnego).

³¹ <https://www.census.gov/en.html>.

³² P.S. Watson, *How to draw redistricting plans that will stand up in court*, Saint Paul, Minn. 2010, s. 9–10.

³³ Dokładniej, *incorporated Places*, w odróżnieniu od tzw. *census designated Places*, które nie posiadają osobowości prawnej.

³⁴ *Geographic Overview*, chapt. 2, <https://www2.census.gov/geo/pdfs/reference/GARM/Ch2GARM.pdf> (dostęp 13.08.2016).

Jedną z cech różnicujących procedurę *redistrictingu* jest określenie instytucji odpowiedzialnych za podział na okręgi. W USA mamy do czynienia z pięcioma rodzajami takich podmiotów.

W znacznej większości stanów to legislatury (parlamenty) stanowe sprawują pełną kontrolę nad procesem delimitacji – zarówno jeżeli chodzi o okręgi federalne, jak i stanowe. W przypadku okręgów federalnych w aż 42 stanach to parlamenty stanowe mają decydujący głos w tej materii, natomiast w przypadku okręgów stanowych w 37 stanach³⁵. Uchwały w tej sprawie są przegłosowywane zwykłą bądź kwalifikowaną większością (2/3). Mogą także podlegać nadzorowi ze strony Gubernatorów posiadających prawo weta. Model ten – nazwijmy go modelem parlamentarnym (*by state legislature*) – przypomina w jakimś sensie rozwiązania stosowane w polskim samorządzie, w którym uchwała o podziale musi przejść całą ścieżkę legislacyjną, a komisarz wyborczy dysponuje rozstrzygnięciem nadzorczym.

W kilku stanach (np. Iowa, Rhode Island) do procedury parlamentarnej włącza się komisje doradcze (tzw. *advisory commissions*), które przygotowują wstępne plany podziału na okręgi wyborcze. Następnie proponowane przez te komisje rozwiązania są akceptowane, bądź nie, przez parlamenty poszczególnych stanów. Rzadko zdarza się, żeby legislatury nie brały pod uwagę sugestii członków komisji. Tym bardziej że ci ostatni pochodzą z nominacji czysto politycznej³⁶.

O ile komisje doradcze działają w okresie poprzedzającym uchwalenie aktów o podziale na okręgi wyborcze (mają charakter prewencyjny), o tyle występują też komisje nadzorcze oceniające podział *post factum* (tzw. *backup commissions*). Występują one np. w Teksasie, Oregonie czy w stanie Illinois³⁷. Zazwyczaj włączają się one do prac nad *redistrictingiem*, gdy parlamenty stanowe nie przegłosują stosownych uchwał w ustawowo przewidzianym terminie. Mogą też sprawdzić, czy rozwiązania zaproponowane przez polityków mają charakter optymalny i nie naruszają zasady o wyczerpującym zrealizowaniu wszystkich federalnych i stanowych postulatów. W zależności od stanu komisje nadzorcze różnią się pod względem członków wchodzących w ich skład. Mogą być jednoosobowe (jak ma to miejsce w Oregonie), kolegialne (np. złożone z wybieranych urzędników w stanie Teksas) i mieszane (składające się np. z zastępcy gubernatora oraz kilku osób powołanych m.in. przez stanowy parlament (Oklahoma))³⁸.

W niektórych stanach natomiast parlamenty nie uczestniczą w procedurze podziału na okręgi wyborcze, a odpowiadają za nią inne, pozaparlamentarne

³⁵ J. L e v i t t, *All...*

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże.

³⁸ *Redistricting Law 2010*, by The National Conference of State Legislatures, s. 161–169.

podmioty. W tym kontekście możemy wyróżnić np. tzw. komisje polityczne (*politician commissions*), w których skład wchodzi wybrani urzędnicy lub politycy głównych partii politycznych. Komisarzy wybiera się albo przez losowanie, albo desygnują ich przedstawiciele stanowych ugrupowań parlamentarnych (przy zachowaniu równego parytetu dla demokratów i republikanów). W wyjątkowych sytuacjach (np. niemożność dojścia do konsensusu) dodatkowych członków nominuje gubernator lub sędzia (stanowego) Sądu Najwyższego. Warto zauważyć, że członkowie tej komisji są mianowani według klucza politycznego. Stosunkowo łatwo zatem rozpoznać osobę reprezentującą określoną grupę interesu³⁹.

Inny charakter ma tzw. komisja niezależna (*independent commission*). Występuje ona w szczególności w zachodnich stanach USA (Alaska, Arizona, Kalifornia). Nie tylko jest to komisja ukonstytuowana poza parlamentem, ale także działa na zasadzie politycznej niezależności. Przykładowo, osoby wchodzące w skład komisji nie mogą, w okresie przynajmniej kilku lat po zakończeniu w niej pracy, kandydować w wyborach bądź sprawować funkcji publicznych⁴⁰. Nie można też łączyć wykonywania obowiązków parlamentarzysty z zasiadaniem w tym gremium. Nałożenie tych ograniczeń ma na celu zapewnienie całkowitej apolityczności. Dodatkowo stosowanym instrumentem w przypadku komisji niezależnych jest często kadencyjność ich członków⁴¹.

Scharakteryzowane zasady (standardy, wymogi) zostały przedstawione w tab. 1 dla wybranych stanów. Zebrane w niej informacje ukazują dużą różnorodność stosowanych rozwiązań. W szczególności dotyczy to zarówno kryterium określania podmiotów uczestniczących w procedurze *redistrictingu*, jak i dozwolonych odchyień od tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa. Mamy zatem stany takie jak Kalifornia czy Wirginia, które bardzo rygorystycznie podchodzą do wymogu zachowania równości materialnej wyborców, wymagając niemal matematycznej zgodności z tzw. idealną populacją dla okręgu (w Kalifornii całkowite odchylenie nie może być większe 1%) oraz stany, które formalnie przyzwalają na większą swobodę w tej materii jak np. w New Jersey, gdzie dozwolone odchylenie od normy wynosi aż +/-20% (*overall range* wynosi 40%). Jednak, należy zauważyć, że mimo tego, wszystkie z badanych stanów przestrzegają zasady *substantial equality of population*, a odchylenia nie przekraczają tam 10%.

³⁹ B. Brickner, *Reading Between the Lines. Congressional and State Legislative Redistricting their Reform in Iowa, Arizona and California and Ideas for Change in New Jersey*, Doctoral dissertation, Columbia University, New York 2010, s. 52.

⁴⁰ Członkowie komisji niezależnej w Kalifornii muszą na przykład, zanim zostaną do niej mianowani, brać udział w przynajmniej dwóch z trzech ostatnich wyborach ogólnofederalnych oraz nie mogą także zmieniać partyjnej afiliacji na pięć lat przed ich wyborem, za: J. Levitt, *All...*

⁴¹ Tamże.

T a b e l a 1. Porównanie podstawowych reguł zmiany/tworzenia granic okręgów w wybranych stanach

Wyszczególnienie	Karolina Północna	Virginia	Indiana	New Jersey	Maine	Kalifornia
Organ odpowiedzialny za wyznaczenie okręgów federalnych	legislatury stanowe	legislatury stanowe; dodatkowo, gubernator powołuje swoją 11-osobową komisję doradczą.	legislatury stanowe i 5-osobowa komisja nadzorcza.	13-osobowa komisja polityczna	legislatury stanowe wspomagane przez 15-osobową komisję doradczą.	14-osobowa komisja niezależna
Organ odpowiedzialny za wyznaczenie okręgów stanowych	legislatury stanowe	legislatury stanowe; dodatkowo gubernator powołuje własną 11-osobową komisję doradczą	legislatury stanowe	10- lub 11-osobowa komisja polityczna	legislatury stanowe wspomagane przez 15-osobową komisję doradczą	14-osobowa komisja niezależna
Weto Gubernatora	nie	tak	tak	nie	tak	nie
Dopuszczalne odchylenie dla okręgów tworzonych do legislatur stanowych ⁴²	<i>overall range</i> 10%, lecz +/- 5% od jednolitej normy przedstawicielstwa	<i>overall range</i> dla senatu 4% (+/-2%) dla izby reprezentantów 2% (+/-1%)	<i>overall range</i> : 10%	<i>overall range</i> : 40% (+/-20%)	<i>overall range</i> : 10%	<i>overall range</i> : 1%
<i>Overall Range</i> do izby niższej parlamentów stanowych obliczony na podstawie spisu powszechnego 2010 [*]	9,9%	2%	1,74%	5,2%	9,9%	0,45%
Sekcja V	tak	tak	nie	nie	nie	tak
Zasada przylegania okręgów	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Zasada zwartości okręgów	tak	tak	nie	tak	tak	tak

⁴² Zob. *Legislature vs. Reinecke* 10 Cal.3d 396 (1973); *State of California Citizens Redistricting Commission Final Report on 2011 Redistricting*; Konstytucja Stanu New Jersey, art. 4, ust. 2, pkt 1; Senate committee on privileges and election. Committee resolution no. 1 – Senate District Criteria 2011; *Stephenson vs. Bartlett*, 582 S.E.2d 247, 249–251 (2003).

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Uwzględnienie jednostek niższego rzędu (politycznych)	tak; hrabstwa (<i>counties</i>)	komisja doradcza gubernatora bierze je (hrabstwa, miasta) pod uwagę.	nie	tak; hrabstwa, gminy (<i>counties, municipalities</i>)	tak; zgodnie z regułą „jeśli możliwe”. dodatkowo, przy podziale na okręgi wyborcze należy uwzględnić naturalne granice topograficzne (góry, rzeki, lasy) i infrastrukturę komunikacyjną.	tak; zgodnie z regułą „jeśli możliwe”.

* 2010 Redistricting Deviation Table, The National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org/research/redistricting/2010-ncsl-redistricting-deviation-table.aspx> (dostęp 13.08.2016).

Źródło: opracowanie własne.

W niektórych stanach można zaobserwować różnorodność instytucjonalną również pod względem stosowania przez gubernatorów (Wirginia, Indiana, Maine) bądź niestosowania (Karolina Północna, New Jersey, Kalifornia) prawa weta wobec uchwalonych dokumentów o podziale obszaru stanu na okręgi wyborcze. Prawo to przypomina po części uprawnienia polskich komisarzy wyborczych. Nie jest jednak instytucją powszechnie stosowaną w Stanach Zjednoczonych, gdyż to sądy zazwyczaj oceniają zgodność poszczególnych planów z obowiązującymi przepisami. Innym czynnikiem różnicującym analizowane stany jest sposób uwzględniania istniejących granic politycznych/administracyjnych przy wytyczaniu okręgów wyborczych.

Opisane zasady stanowią zestaw kryteriów, które należy, bądź powinno się, uwzględniać w procedurze *redistrictingu*. Niemniej poszczególne stany, tworząc na ich podstawie swoje prawodawstwo, wprowadzają swoiste, często niepowtarzalne rozwiązania instytucjonalne. Ich mnogość oraz oryginalność mogą świadczyć o dużej świadomości obywatelskiej Amerykanów w kwestii znaczenia okręgów wyborczych dla jakości rywalizacji wyborczej w krajach demokratycznych.

PODSUMOWANIE

Kryteria *redistrictingu* stosowane w USA, takie jak: zasada równości materialnej wyborców, przeciwdziałanie dyskryminacji rasowej i etnicznej, zasada zwartości i przylegania okręgów, reguła zgodności z granicami jednostek podziału administracyjnego, czy też kryterium uwzględniania interesów lokalnych społeczności, cechuje odmienny poziom istotności. Można stwierdzić, że w USA, podobnie jak w Polsce, występuje supremacja zasady równości materialnej. Dokumenty prawne, w tym orzeczenia sądów ustalające reguły podziału mandatów między okręgi wyborcze w wyborach w USA przywiązują do niej szczególną uwagę. W odróżnieniu jednak od polskiego prawa wyborczego, amerykańskie normy prawne chronią przed występowaniem znacznych odchyłeń od tzw. „idealnej” populacji obliczonej dla okręgu. Zwykle, wyrażone w procentach odchylenie, np. w wyborach do legislatur stanowych, nie może przekraczać $\pm 5\%$, co w porównaniu ze zróżnicowaniem liczby wyborców/mieszkańców przypadających na jeden mandat na przykład w wyborach gminnych w Polsce jest wartością bardzo niską (w Polsce dla okręgów jednomandatowych dopuszczalne jest odchylenie $\pm 50\%$). Trzeba jednak zauważyć, że jest to powiązane z – obowiązującą w polskim prawie wyborczym – regułą, że okręg wyborczy, co do zasady, składa się z jednostek pomocniczych gminy, a te jednostki można łączyć lub dzielić tylko wyjątkowo, gdy wynika to z konieczności „zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa”. Taka konstrukcja w naturalny sposób utrudnia stosowanie *gerrymanderingu*.

Amerykanie podchodzą do praktycznego przestrzegania zasady równości materialnej bardzo rygorystycznie. Niezależnie od prawnie dozwolonego odchylenia od proporcjonalności przy podziale mandatów między okręgi wyborcze, sądy zazwyczaj w swoim orzecznictwie nakazują respektowanie zasady równości materialnej w znacznym stopniu (*substantial equality of population*), co oznacza, że nawet bardzo niewielkie odchylenia mogą być przez sąd uznane za nielegalne, jeżeli nie są wystarczająco dobrze uzasadnione. W Polsce natomiast, w przypadku wyborów w okręgach jednomandatowych, jeżeli odchylenie od normy mieści się w wynikającym z przepisów kodeksu przedziale [0,5, 1,5), organy nadzoru nie mają możliwości podważenia prawomocności uchwały o podziale gmin na okręgi wyborcze ze względu na istotne naruszenie równości materialnej wyborców.

Innym ważnym kryterium brany pod uwagę przy wyznaczaniu okręgów wyborczych w USA jest przestrzeganie zasady o niedyskryminowaniu grup mniejszościowych (rasowych lub etnicznych). Sekcja II i V *Voting Rights Act* nakazuje, aby interesy wyborcze tych grup chronić w sposób szczególny. W przeciwnym razie sądy (lub/i gubernatorzy) mogą zakwestionować (unie-

ważnić) obowiązujący podział na okręgi wyborcze. W procesie sądowym ważne jest jednak, aby grupy (jednostki) dyskryminowane udowodniły, że istnieje możliwość dokonania alternatywnego podziału, który może być korzystniejszy z punktu widzenia ich interesów. Co do zasady, przepisy dotyczące dyskryminacji mają w założeniu zapobiegać próbom stosowania *gerrymanderingu*. Temu celowi służą też wymogi przylegania (*contiguity*) i zwartości okręgów (*compactness*).

Przedstawione w artykule instytucjonalne uwarunkowania procesu wyznaczania okręgów wyborczych w USA prowadzą do wniosku, że szczegółowe zasady tworzenia/zmiany granic okręgów, pomimo powszechnie akceptowanych reguł federalnych, mogą istotnie różnić się w zależności od stanu. Różnorodność stosowanych rozwiązań utrudnia wyróżnienie modeli *redistrictingu*, które znajdują zastosowanie w wyborach w USA. Aby przezwyciężyć ten problem, za podstawowy wyznacznik – naszym zdaniem – można przyjąć kryterium organów odpowiedzialnych za dokonywanie podziału na okręgi. Przyjęcie tego kryterium za punkt odniesienia, pozwala ostatecznie wyróżnić następujące modele podstawowe: parlamentarny, doradczy, nadzorczy, polityczny oraz niezależny.

BIBLIOGRAFIA

- Balinski M., Young H.P., *Fair representation: meeting the ideal of one man, one vote*, Washington, DC 2010.
- Brickner B., *Reading Between the Lines. Congressional and State Legislative Redistricting their Reform in Iowa, Arizona and California and Ideas for Change in New Jersey*, Doctoral dissertation, Columbia University, New York 2010.
- Bullock C.S., *Redistricting: The Most Political Activity in America*, Lanham, Md 2010.
- Cook E., *Legislative Guide to Redistricting in Iowa*, Iowa City 2007.
- Handley L., Grofman B. (ed.), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford 2008. *Iowa Code – 2016, Title II*.
- Katz E.D., Aisenbrey M., Baldwin A., Cheuse E., Weisbrodt A., *Documenting discrimination in voting: Judicial findings under section 2 of the voting rights act since 1982*, „University of Michigan Journal of Law Reform” 2006, vol. 39(4).
- Keele L., White I.K., *African American turnout in majority-minority districts*, „APSA Annual Meeting Paper” 2011.
- Levitt J., *A Citizen's Guide to Redistricting*, New York 2010.
- Levitt J., *All About Redistricting*, <http://redistricting.ills.edu/index.php>
- McKee S.C., Colburn D.R., McManus S.A., *Jigsaw Puzzle Politics in the Sunshine State*, Gainesville, FL 2015.
- Michalak B., *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do Parlamentu Europejskiego w Polsce jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa?*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10.
- Michalak B., Sokala A., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

- National Conference of State Legislatures, 2012. *2010 redistricting deviation table*, <http://www.ncsl.org/research/redistricting/2010-ncsl-redistricting-deviation-table.aspx>
- Pierzgalski M., *Badanie zwartości okręgów wyborczych na przykładzie elekcji do Izby Reprezentantów USA*, <http://isp.uni.lodz.pl/2016/05/14/badanie-zwartosci-okregow-wyborczych-na-przykladzie-elekcji-do-izby-reprezentantow-usa/>.
- Pierzgalski M., *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 3(218).
- Rae D.W., *The political consequences of electoral laws*, New Haven 1967.
- Rakowski M., *Okręgi wyborcze w wyborach do rad miast na prawach powiatu*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.
- Redistricting Law 2010, <http://www.ncsl.org/research/redistricting/redistricting-law-2010.aspx>.
- Skotnicki K. *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18.
- Stephanopoulos N.O., *Our electoral exceptionalism*, „University of Chicago Law Review” 2013, no. 80.
- Sześciło, D., *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.
- The Geographic Areas Reference Manual*, U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov/geography/reference/garm.html>.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych: w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012.
- Watson P. S., *How to draw redistricting plans that will stand up in court*, Saint Paul, Minn. 2010.
- Whitaker L.P., *Congressional Redistricting and the Voting Rights Act: A Legal Overview*, „Congressional Research Service” 2015, April.
- Winburn J., *The realities of redistricting: Following the rules and limiting gerrymandering in state legislative redistricting*, Lanham, Md 2008.
- Voting Rights Act of 1965*.
- Voting Rights Act of 1965*, https://ballotpedia.org/Voting_Rights_Act.

SPRAWY SĄDOWE

- Avery vs. Midland County, Tex., 390 U.S. 474 (1968).
- Cox vs. Larios, 542 U.S. 947 (2004).
- Grove vs. Emison, 507 U.S. 25, 40–41 (1993).
- Legislature vs. Reinecke 10 Cal.3d 396 (1973).
- Karcher vs. Daggett, 462 U.S. 725, 730 (1983).
- Reynolds vs. Sims, 377 U.S. 533 (1964).
- Stephenson vs. Bartlett, 582 S.E.2d 247, 249–51(2003).
- Thornburg vs. Gingles, 478 U.S. 30, 50–51 (1986).
- Wesberry vs. Sanders, 376 U.S. 1 (1964).

Streszczenie

Kształt i rozmiar okręgów wyborczych są zmiennymi mogącymi istotnie oddziaływać na wyniki wyborów. Z tego powodu, istotne znaczenie w objaśnianiu konsekwencji działania systemu wyborczego ma analiza procedur zmiany/tworzenia granic okręgów wyborczych. Celem artykułu jest analiza instytucjonalnych uwarunkowań tzw. *redistrictingu*, czyli procesu zmiany granic okręgów wyborczych w kilku wybranych amerykańskich stanach. W artykule odpowiadamy m.in. na następujące pytania: Jakie podstawowe procedury tworzenia okręgów wyborczych można zidentyfikować w USA? Jakie reguły tworzenia struktury okręgów wyborczych mają szczególne znaczenie z punktu widzenia ochrony przed *gerrymanderingiem* i *malapportionmentem*? Jakie podobieństwa (różnice) występują między modelami *redistrictingu* w Polsce i w USA?

Słowa kluczowe: system wyborczy, *redistricting*, okręgi wyborcze.

INSTITUTIONAL DETERMINANTS OF REDISTRICTING IN THE UNITED STATES OF AMERICA (summary)

The shape and the magnitude of electoral districts may have a significant influence on the election results. Therefore, this is important to take the problem of districting/redistricting into account when studying the consequences of electoral systems. Our aim is to examine institutional determinants of redistricting in a few selected U.S. states. In this paper, we seek to find answers to the following questions: What are the legal requirements for districting/redistricting in U.S. states? Which legal rules of redistricting help to prevent gerrymandering and malapportionment? What similarities (differences) exist between models of districting/redistricting in Poland and in the USA?

Keywords: electoral system, redistricting, electoral districts.

ZAŁĄCZNIK

Tabela 2. Overall range w wyborach do stanowych Izb Reprezentantów (redistricting w 2010 r.)

Alabama	1,98	Montana	5,44
Alaska	9,04	Nebraska	brak danych
Arizona	8,78	Nevada	1,33
Arkansas	8,36	New Hampshire	9,9
California	0,449	New Jersey	5,199
Colorado	4,98	New Mexico	6,68
Connecticut	5,99	New York	7,94
Delaware	9,93	North Carolina	9,9
Florida	3,98	North Dakota	8,86
Georgia	1,98	Ohio	16,44
Hawaii	21,57	Oklahoma	1,81
Idaho	9,7	Oregon	3,1
Illinois	0	Pennsylvania	7,88
Indiana	1,74	Rhode Island	4,98
Iowa	1,93	South Carolina	4,99
Kansas	2,87	South Dakota	9,47
Kentucky	10	Tennessee	9,17
Louisiana	9,89	Texas	9,92
Maine	9,9	Utah	1,55
Maryland	8,87	Vermont	18,9
Massachusetts	9,74	Virginia	2
Michigan	9,96	Washington	0,068
Minnesota	1,42	West Virginia	9,99
Mississippi	9,95	Wisconsin	0,76
Missouri	7,8	Wyoming	9,84

Źródło: National Conference of State Legislatures, 2012. 2010 redistricting deviation table. <http://www.ncsl.org/research/redistricting/2010-ncsl-redistricting-deviation-table.aspx> (dostęp 2.06.2016).