

ZBIGNIEW LEWICKI

**IGRZYSKA DEMOKRACJI**

Amerykańska kultura wyborcza



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2016

Na okładce wykorzystano fragment obrazu *Głosowanie*  
(*The County Election*) George'a Caleba Bingham  
([https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AThe\\_County\\_Election%2C\\_Bingham%2C\\_1846.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AThe_County_Election%2C_Bingham%2C_1846.jpg))  
oraz wizerunki kandydatów na prezydenta USA przygotowane  
w Muzeum Figur Woskowych Madame Tussaud w Londynie  
(fot. PAP/Photoshot)

Recenzja naukowa  
prof. dr hab. Izabella Rusin

Redakcja tekstu i korekta  
Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna i projekt okładki  
Dorota Dołęgowska

978-83-64895-37-1 (pb)  
978-83-64895-38-8 (pdf)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa  
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99  
pism@pism.pl, www.pism.pl

## Nota redakcyjna

- W Stanach Zjednoczonych terminologia dotycząca jednostek administracyjnych nie jest ujednoczona. Powstawały one zarówno „od dołu do góry”, podczas zasiedlania kontynentu, jak i „od góry do dołu”, wraz z nadawaniem niektórym takim jednostkom osobowości prawnej i statutu. Amerykańskie określenie *county*, a także jego odpowiedniki *parish* (w Luizjanie) i *borough* (na Alasce) odnoszą się do podstawowej jednostki administracji lokalnej (choć w pewnych rejonach kraju może się ona składać z *towns* i *townships*). Używany często w polskich opracowaniach termin „hrabstwo” nie jest właściwy w odniesieniu do kraju, w którym nie używa się tytułów arystokratycznych. Z kolei najbardziej odpowiedni polski termin „okręg” mógłby się w niniejszym opracowaniu mylić z terminem „okręg wyborczy” (*district*). Dlatego używam terminów „powiat” jako tłumaczenia pojęcia *county* i jego odpowiedników oraz „municipalitet” jako tłumaczenia pojęcia *municipality*, czyli miejskiej jednostki administracyjnej mającej osobowość prawną.
- Konstytucja federalna jest dla uniknięcia nieporozumień pisana w niniejszym opracowaniu wielką literą, natomiast konstytucje stanowe – małą. Podobna konwencja dotyczy pisowni federalnego Sądu Najwyższego i stanowych sądów najwyższych. Wielką literą będą też pisane pojęcia takie jak Partia Demokratyczna czy Republikanie dla odróżnienia konkretnej organizacji i jej członków od określenia natury organizacji politycznej czy przekonań politycznych obywateli.
- Nazwy dwóch głównych partii amerykańskich oraz ich bezpośrednich poprzedników podaję w przyjętym w polszczyźnie tłumaczeniu, nazwy pozostałych partii pozostawiam w oryginale.

- Tekst Konstytucji Stanów Zjednoczonych podaję zasadniczo w brzmieniu przyjętym w tłumaczeniu sejmowym (zob. <http://libr.sejm.gov.pl/teko1/txt/konst/usa.html>), z koniecznymi jednak zmianami, jeśli znacząco odbiega ono od oryginału.
- Wszystkie cytaty zaczerpnięte z internetu zostały zweryfikowane zgodnie ze stanem na 22 maja 2016 r.

## Spis treści

Nota redakcyjna .....	3
Wstęp .....	7
Rozdział I. Kształtowanie się systemu wyborczego w Ameryce.....	12
Rozdział II. Podstawowe reguły współczesnego procesu wyborczego ..	19
Rozdział III. Czynne prawo wyborcze.....	21
Rozdział IV. Bierne prawo wyborcze .....	31
A. System dwupartyjny a rejestracja kandydatów .....	36
Rozdział V. Organizacja wyborów.....	39
A. Rejestracja wyborców .....	39
B. Data wyborów .....	44
C. Weryfikacja wyborców .....	46
D. Procedura głosowania .....	50
1. Maszyny do głosowania .....	58
a. Floryda 2000 .....	63
2. Głosowanie elektroniczne .....	69
3. Głosowanie na odległość .....	70
a. Głosowanie przez pocztę .....	71
b. Głosowanie internetowe .....	72
Rozdział VI. Większość wyborcza .....	74
Rozdział VII. Wybory prezydenckie .....	76
A. Nominowanie kandydatów do prezydentury .....	77
1. Prawyборы .....	80
2. Delegaci .....	92
B. Konwencja nominacyjna .....	94

Rozdział VIII. Kampania wyborcza . . . . .	105
A. Finansowanie kampanii . . . . .	120
B. Media . . . . .	127
C. Debaty telewizyjne . . . . .	131
Rozdział IX. Kolegium Elektorów . . . . .	136
Rozdział X. Wybory do Kongresu . . . . .	148
Rozdział XI. Okręgi wyborcze . . . . .	157
Rozdział XII. Wybory do władz stanowych . . . . .	165
Rozdział XIII. Wybory lokalne . . . . .	171
Rozdział XIV. Wybory 2016 roku . . . . .	175
Rozdział XV. Wybory w wymiarze sprawiedliwości . . . . .	188
A. Wybory sędziów . . . . .	188
1. Historia . . . . .	188
2. Stan obecny . . . . .	194
B. Wybory prokuratorów . . . . .	207
Przypisy bibliograficzne . . . . .	212
Źródła zdjęć . . . . .	220

## Wstęp

Nic tak dobitnie nie świadczy o zasadności tezy o odrębności amerykańskiej kultury politycznej jak fakt, że liczba wybieralnych funkcji i stanowisk w Stanach Zjednoczonych przekracza 519 tysięcy – od prezydenta USA aż po hycła w stanie Vermont<sup>1</sup>. Amerykanie uważają wybory za sedno życia politycznego kraju i praktyczną realizację zasady, że podstawę sprawowania władzy przez odpowiednie instytucje stanowi zgoda obywateli. Prawo wyborcze wiąże się z obywatelstwem, a sympatie partyjne określają tożsamość obywatelską. Wybory uważa się za podstawowy sposób wcielania w życie normy najzwęższej sformułowanej przez Abrahama Lincolna: „rządy narodu sprawowane są przez naród i dla narodu”.

Przeprowadzanie regularnych wyborów władzy wykonawczej (prezydenta, gubernatora stanowego) stanowi standard demokratyczny i podobnie rzecz się ma w przypadku władzy ustawodawczej (Kongresu i legislatyw stanowych). Natomiast wybory sędziów, prokuratorów czy też na pół miliona stanowisk we władzach lokalnych to elementy specyficznie amerykańskie, podobnie jak fakt, że przepisy dotyczące wyborów różnią się od stanu do stanu i od urzędu do urzędu. Nie sposób sformułować żadnych generalnych zasad elekcji amerykańskich, w tym nawet procesu wybierania prezydenta. Jest to efekt unikalnej struktury państwa amerykańskiego. Znaczenie jego polskiej nazwy, Stany Zjednoczone Ameryki, staje się w pełni czytelne dopiero po uwzględnieniu oryginalnego, XVIII-wiecznego znaczenia słowa „stan” jako uroczystego synonimu pojęcia „państwo”. Pierwszych trzynaście takich stanów-państw utworzyło pod koniec XVIII w. Unię, zachowując przy tym niemal wszystkie atrybuty swojej państwowości: granice, trzy gałęzie władzy, systemy prawne, stolice

i tak dalej. Choć dołączające do Unii kolejne stany z rzadka tylko czyniły to jako niepodległe państwa (Vermont, Kalifornia, Teksas, Hawaje), to wszystkim z nich przysługiwał taki sam zakres quasi-suwerenności, jaki zagwarantowało sobie oryginalne trzynaście stanów.

*Obecna Kalifornia stanowi część niepodległej republiki Alta California, która istniała przez 26 dni; Vermont był niezależnym państwem przez 14 lat, Hawaje przez 4 lata, a Teksas przez ok. 10 lat.*

Do dziś każdy Amerykanin deklaruje posiadanie podwójnego obywatelstwa. Jest przede wszystkim mieszkańcem swojego stanu, a dopiero w drugiej kolejności obywatelem Stanów Zjednoczonych – mówi na przykład: „Jestem Teksaszczykiem i Amerykaninem”. Amerykanie nie widzą potrzeby rezygnowania z tego rodzaju quasi-suwerenności stanowej i nie zgadzają się na ujednoczenie żadnych niemal przepisów, niezależnie od tego, czy chodzi o przepisy ruchu drogowego, czy o reguły przeprowadzania wyborów. Istnieje oczywiście zestaw norm, określanych jako „federalne”, które obowiązują na terenie całego państwa, nie mają one jednak mocy wypierania norm stanowych, a jedynie je uzupełniają. Władza federalna w żadnej mierze nie kontroluje też reguł ani przebiegu wyborów władz stanowych i lokalnych. Powstawały one i ulegały przekształceniom w każdym stanie oddzielnie w wyniku nie tylko świadomej działalności ustawodawców stanowych, lecz także lokalnych tradycji czy postanowień na poziomie okręgów wyborczych.

Omawiając amerykańską kulturę wyborczą, nie sposób też pominąć znaczenia i przebiegu samego dnia elekcji. W czasach, gdy badania opinii publicznej jeszcze nie istniały lub były dopiero w powijakach, wszyscy wyborcy mogli aż do tego dnia mieć nadzieję, że to ich partia czy kandydat zwycięży. Powszechnie zawierano zakłady o wynik wyborów, a w drugiej połowie XIX w. do urn szło ponad trzy czwarte uprawnionych, choć często wiązało się to z uciążliwą podróżą albo z wielogodzinnym oczekiwaniami przed lokalem wyborczym. Było oczywiste, że po tak męczącym akcie



wyborczym jego uczestnicy odczuwali potrzebę rozrywki, więc przez cały niemal dzień trwały parady, grały orkiestry i wszyscy prawie mieszkańcy wylegali na ulicę, powtarzając w ten sposób tradycyjne obchody lipcowego Święta Niepodległości.

W XX w. takie całodzienne świętowanie zanikło, co było po części spowodowane nastaniem kultury industrialnej, gdyż wybory w Stanach Zjednoczonych odbywają się zawsze w dzień powszedni. Zainteresowanie obywateli i wszelkie celebracje przeniosły się na godziny wieczorne, czyli na czas ogłaszania wyników. Kolejna zmiana wiązała się z nastaniem epoki radia, dzięki któremu pozostając w domu, można było uzyskać znacznie więcej informacji niż pod lokalem wyborczym. Zaprzestano zamykania sklepów w dniu wyborów, co uprzednio stanowiło powszechną normę, a nawet zaczęto organizować w ten dzień specjalne wyprzedaże; jako pierwszy obyczaj ten wprowadził wielki nowojorski dom towarowy Macy's. Upowszechnienie telewizji w latach 50. XX w. wzmogło jeszcze te zjawiska. Od 1952 r. stacje telewizyjne rozpoczynają wieczór wyborczy o siódmej wieczorem czasu wschodniego i prowadzą go aż do wytypowania zwycięzcy, co, zważywszy na trzygodzinną różnicę czasu między Nowym Jorkiem a Kalifornią, z reguły oznacza poranek następnego dnia.

Innym elementem rzeczywistości politycznej, którego istota jest znacząco różna w Stanach Zjednoczonych i w Europie, jest natura partii politycznych. W USA przez pojęcie to rozumie się amorficzne stowarzyszenia osób, których niemal jedynym wspólnym interesem jest zwycięstwo w kolejnych wyborach. Takie tradycyjne europejskie wyróżniki jak program polityczny czy członkostwo mają znaczenie drugorzędne, o ile w ogóle je mają. Chcąc zwiększyć swoje szanse wyborcze, liczne jednostki i organizacje afiliują się przy jednej z głównych partii, co sprawia, że o uzyskanie ich aprobaty w wyborach stara się wielu kandydatów. W takiej sytuacji muszą oni wziąć udział w prawyborach partyjnych, i dopiero ich zwycięzca konkuruje we właściwych wyborach z podobnie wyłonionymi aspirantami z innych partii.

Decyzja, przy której partii się afiliować, nie musi być trwałą i często jest motywowana nie ideologicznie, lecz pragmatycznie,

z uwzględnieniem jej siły na danym obszarze. Niemniej w powszechnym odczuciu Partia Demokratyczna jest postrzegana jako bardziej liberalna, a Partia Republikańska jako bardziej konserwatywna, choć o afiliacji mogą przesądzać rozmaite względy. Jakkolwiek sprawy się mają, ubieganie się o urząd, czy to prezydenta, czy na przykład szeryfa, bez organizacyjnego i finansowego wsparcia którejś partii jest bardzo trudne. Zdarza się też, że to organizacja partyjna poszukuje kandydata na dany urząd, jeśli jej zdaniem ci, którzy sami się zadeklarowali, nie mają szans na zwycięstwo lub po ewentualnej wygranej mogą w niewystarczającym stopniu dbać o interes partii.

Na tę sytuację, i tak mało przejrzystą dla osób przyzwyczajonych do europejskiego modelu wyborczego, nakładają się przy wyborach władzy wykonawczej i ustawodawczej wewnętrzne przepisy każdej z partii, które nie są objęte żadnymi regulacjami zewnętrznymi. Wszystko to sprawia, że nie da się w sposób wyczerpujący, a zarazem czytelny omówić całości amerykańskiej procedury wyborczej. Opracowania tego tematu stanowią albo trudne do zrozumienia, szczególnie dla odbiorcy zagranicznego, zbiory wszelkich przepisów obowiązujących na terenie Stanów Zjednoczonych<sup>2</sup>, albo uproszczoną z konieczności prezentację podstawowych norm wchodzących w zakres pojęcia „wybory amerykańskie”. Nawet i ona zresztą byłaby w pełni adekwatna do sytuacji tylko przez krótki czas, ponieważ wiele razy w ciągu roku ten czy inny stan albo któraś z partii mogą dowolnie zmieniać swoje przepisy.

Z oczywistych względów obserwatorzy zagraniczni koncentrują się na procesie prowadzącym do wyboru prezydenta Stanów Zjednoczonych. Ale dla zrozumienia istoty amerykańskiego systemu politycznego równie ważne są wybory federalnej władzy ustawodawczej, władz stanowych i lokalnych, a także władzy sądowniczej. Dlatego kolejne rozdziały niniejszego opracowania będą poświęcone właśnie tym kwestiom.

\* \* \*

## Wstęp

Za życzliwość i wyrozumiałość dla działań niestandardowych, ale koniecznych dla przygotowania tego rodzaju opracowania w trakcie roku akademickiego dziękuję Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji UKSW prof. dr. hab. Markowi Majewskiemu. Książka nie mogłaby też powstać bez możliwości korzystania ze zbiorów biblioteki John-F.-Kennedy-Institut für Nordamerikastudien we Freie Universität Berlin i wsparcia ze strony tej instytucji.

Szczególne podziękowania należą się mojej żonie Paulinie, dzięki której udało mi się uniknąć tak wielu błędów.

Książka ta ukończona została w lipcu 2016 r. i siłą rzeczy odzwierciedla stan procesu wyborczego na czas przed rozpoczęciem właściwej kampanii wyborczej w tym roku.

Nieborów, maj–lipiec 2016 r.

# Rozdział I

## Kształtowanie się systemu wyborczego w Ameryce

Kolonie angielskie<sup>1</sup> w Ameryce stanowiły własność Korony albo poszczególnych możnowładców lub inwestorów angielskich. Mimo to bardzo wcześnie pojawiła się tam instytucja wyborów, na tyle demokratycznych, na ile pozwalał na to ówczesny system polityczny. I tak kolonią zarządzał gubernator, mianowany przez indywidualnego lub instytucjonalnego właściciela i działający w jego imieniu, choć w osadach Connecticut i Rhode Island od początku wybierano go w wyborach powszechnych. We wszystkich koloniach funkcjonowały też różnie nazywane zgromadzenia przedstawicielskie, przy czym członków izby wyższej mianował właściciel lub gubernator, natomiast członkowie izby niższej pochodzili z wyboru. Pierwszą tak powstałą instytucją był powołany w 1619 r. w Wirginii House of Burgesses i tę datę przyjmuje się za początek tradycji amerykańskiej demokracji wyborczej. Innymi słowy, w koloniach brytyjskich w Ameryce „demokracja wyprzedziła biurokrację” gdyż, inaczej niż w Europie, wybory pojawiły się tu na długo przed ustanowieniem zwartego systemu zarządzania państwem<sup>3</sup>.

Od samego początku każda kolonia kształtowała swoje własne reguły i obyczaje wyborcze, choć w zdecydowanej większości wzorowano się na zasadach rządzących wyborami w Anglii. Przynajmniej do połowy XVIII w. bardzo rzadko zdarzało się, by toczyła się jakakolwiek walka o miejsce w legislaturze. Zasiadanie w niej nie dawało żadnych przywilejów, wiązało

---

<sup>1</sup> Kolonie angielskie w Ameryce Północnej powstawały wzdłuż wybrzeża Atlantyku od początku XVII w. do połowy XVIII w. Ostatecznie było ich trzynaście, po czym w 1776 r. ogłosiły niepodległość jako *states*, państwa, i niemal natychmiast połączyły się w Unię nazwaną United States of America. Warto dodać, że wprawdzie powszechnie używa się terminu „kolonia”, ale poprawniejszym określeniem byłaby „osada”, a po ich wzroście terytorialnym – „prowincja”. Anglicy bowiem nie kolonizowali Ameryki Północnej tak, jak na przykład Indii czy obszarów Afryki, lecz osiedlali się na tym terenie na stałe, tworząc od podstaw lokalne struktury administracyjne, które z czasem stały się strukturami państwowymi.

się natomiast z uciążliwościami, szczególnie gdy wiosną czy jesienią trzeba było podróżować na obrady przy braku dogodnych dróg. W naturalny sposób członkostwem w izbie interesowały się tylko jednostki szczególnie oddane społeczności, przy czym lepiej sytuowani mieszkańcy kolonii woleli ubiegać się o mianowanie do izby wyższej zgromadzenia. Dopiero pod koniec okresu kolonialnego kandydowanie zaczęło postrzegać jako powinność obywatelską mającą ochronić urzędy przed przechwyceniem przez indywidua wątpliwego autoramentu, jak ukazuje to pochodząca z 1770 r. komedia Roberta Munforda III *The Candidates*.

Uprawnienia izby niższej niektórych zgromadzeń stopniowo poszerzano, dzięki czemu uzyskiwały one możliwość decydowania o kwestiach tak istotnych, jak nadawanie ziemi, ustalanie podatków czy emisja pieniądza papierowego. Co więcej, zasiadanie w zgromadzeniu zaczęło postrzegać jako zaszczyt. W rezultacie coraz częściej o miejsce w zgromadzeniu lub o urząd walczyło dwóch lub więcej kandydatów. Niemal nigdy jednak o zwycięstwie nie decydowały nawet najszerzej rozumiane kwestie programowe, a jedynie osoba kandydata: „Nie chodziło o to, co, lecz *кто*”<sup>4</sup>. Jedynym wyjątkiem była kolonia Nowy Jork, w której od samego początku toczyły się zacięte spory polityczne.

Głosowaniem zarządzali lokalni urzędnicy, a ich pierwszym obowiązkiem była weryfikacja uprawnień wyborców. Czynne prawo wyborcze przysługiwało wyłącznie białym mężczyznom spełniającym kryteria domicylu i majątku, różnie określone w różnych koloniach. W niektórych z nich wymagano zamieszkania w danej kolonii przez minimum pół roku, w innych przez dwa lata. Wyborcy musieli posiadać co najmniej 5 akrów ziemi (ok. 2 ha) lub nie mniej niż 50 akrów, i to z zabudowaniami. Co więcej, bogatsi koloniści posiadający ziemię w różnych okręgach wyborczych mogli głosować w każdym z nich, szczególnie że wybory odbywały się w różnych miejscach o różnym czasie. Zdarzały się też wybory tak chaotyczne, albo tak nieuczciwe, jak w Charleston w Karolinie Południowej, gdzie do głosowania dopuszczono „Żydów, obcych, marynarzy, sługi, Murzynów i prawie wszystkich Francuzów”<sup>5</sup>. Gdy jednak w tej samej kolonii w 1733 r. próbowała zagłosować kobieta, zakończono

i unieważniono całe wybory<sup>6</sup>. W niemal wszystkich koloniach istniało też kryterium religijne, wykluczające z wyborów członków Kościołów innych niż dominujący w danej kolonii, choć w późniejszym czasie czynne prawo wyborcze zaczęto przyznawać wszystkim protestantom. Czynnego prawa wyborczego nie mieli natomiast Żydzi<sup>7</sup>, a w części kolonii i katolicy.

Obowiązywało kryterium wieku, z reguły na poziomie 21 lat, choć w wielu koloniach do wyborów dopuszczano tylko mieszkańców, którzy ukończyli 24 lata. Na niektórych przynajmniej obszarach Nowej Anglii zezwalano głosować Indianom, niemal nigdzie natomiast tego zaszczytu nie dostępowali wolni Murzyni, choć, paradoksalnie, czasami pozwalano im głosować na Południu. Przy braku kompletnej dokumentacji trudno to precyzyjnie ustalić, ale przyjmuje się, że przez większość okresu kolonialnego czynne prawo wyborcze miało 50–60% białych mieszkańców płci męskiej<sup>8</sup>.

Kryteria posiadania biernego prawa wyborczego obejmowały te same kwestie, co przy czynnym prawie wyborczym, choć z reguły formułowano je ostrzej i na przykład wymóg majątkowy ustanawiano na poziomie dwukrotnie wyższym.

*W połowie XVIII w. biernie prawo wyborcze w Georgii miały tylko osoby uprawiające przynajmniej 100 drzew morwowych na każdych posiadanych 50 akrach ziemi i mające w rodzinie kobietę potrafiącą prząść jedwab.*

Mimo że nigdzie nie stanowiło to reguły, do wyborów stawali, i wygrywali je, niemal wyłącznie osadnicy pochodzenia angielskiego, choć w niektórych koloniach występowała też znaczna mniejszość niemiecka. W zdecydowanej większości przypadków o urząd ubiegały się osoby z wyższych warstw, a przynajmniej popierane przez elitę. Od kandydata oczekiwano, że spełni wysokie wymagania moralne, wykaże się uczciwością i odwagą.

W niektórych koloniach wykształcił się obyczaj *caucus*, czyli poufnego spotkania co ważniejszych mieszkańców dla wskazania kandydatów na urzędy. Z rzadka tylko ktoś ogłaszał publicznie chęć kandydowania, wywieszając na przykład stosowne ogłoszenie na drzwiach zboru albo występując

z odpowiednią deklaracją podczas większego zgromadzenia obywateli, gdyż artykułowanie ambicji politycznych uważano na ogół za zachowanie wulgarne. Najczęściej jednak każdy wyborca głosował, na kogo chciał, i dopiero po zakończeniu głosowania pytano osobę, która uzyskała najwięcej wskazań, czy zechce objąć urząd. W wielu przypadkach padała odpowiedź odmowna, co powodowało konieczność powtórzenia wyborów. Nic zatem dziwnego, że z reguły na urzędy wybierano osoby już je sprawujące, czyli inkumbentów<sup>i</sup>.

Nawet jednak, gdy ktoś sam zdecydował się kandydować, to musiał, przynajmniej do połowy XVIII w., przestrzegać generalnej zasady niezabiegania o głosy. Zgodnie bowiem z ówczesnymi normami „prosić kogoś o głos stanowi wyznaczenie kandydata, że wątpi we własną wartość. Jest dowodem obawy, że opinia publiczna jest mu przeciwna”<sup>9</sup>. W miarę upływu czasu taka powściągliwość zanikała, ustępując miejsca prowadzeniu kampanii wyborczej, trwającej jednak nie dłużej niż tydzień. Polegało to głównie na odwiedzaniu wyborców, w czym często kandydata wspomagała rodzina i przyjaciele, a także na uczestnictwie w większych zgromadzeniach, jak na przykład ćwiczeniach tzw. milicji, czyli pospolitego ruszenia, wyścigach konnych albo walkach kogutów. Kandydaci wygłaszali tam przemówienia, a następnie serwowali obecnym jadło i napitki, choć przekupstwo wyborcze jako takie było zakazane. Poczęstunek był jednak tolerowany, w przeciwieństwie do zdarzającego się, szczególnie w Rhode Island<sup>ii</sup>, kupowania głosów, a także płacenia sympatykom przeciwnika za powstrzymanie się od oddania głosu<sup>10</sup>.

*Gdy George Washington kandydował w 1758 r. do zgromadzenia po raz drugi (a pierwszy zwycięski), zakupił ponad 650 litrów podpiwku i innych alkoholi, co dawało ponad 1,5 litra na każdego z 391 wyborców. Natomiast inny ówczesny bohater, James Madison, uznał taki obyczaj za naganny, nie uległ mu i w efekcie w 1777 r. nie dostał się do legislatury.*

<sup>i</sup> Termin ten dopiero toruje sobie drogę w polskim piśmiennictwie politologicznym, ale jest nieporównanie poręczniejszy od posługiwania się każdorazowo sformułowaniem „kandydat sprawujący dany urząd”.

<sup>ii</sup> Nazwę „Rhode Island” często przekręcano na „Rogue Island”, czyli „wyspę łotrów” albo „wyspę huncwotów”. W późniejszym okresie stan sprzeciwiał się nałożeniu podatków na utrzymanie wojska w czasie Rewolucji Amerykańskiej, jako ostatni z oryginalnych 13 stanów ratyfikował Konstytucję, a w XX w. nie ratyfikował XVIII Noweli, wprowadzającej prohibicję.

W walce wyborczej skuteczne bywało rozpuszczanie plotki, że przeciwnik wycofuje się z wyborów, a także przyrzekanie rezygnacji z wynagrodzenia przysługującego na danym urzędzie. Bardzo rzadko organizowano wiece kandydatów, wysoko ceniono natomiast wsparcie ze strony duchownych, wygłaszane z reguły po zakończeniu nabożeństwa. Mniej więcej od połowy XVIII w. zaczęto powszechnie korzystać z prasy, zarówno w formie ogłoszeń, jak i anonimowych artykułów, chwalebnych kandydata lub wykazujących niedostatki jego oponentów.

Nawet jeśli legislatura lub dany urząd miały określoną długość kadencji, termin zwołania wyborów zależał w głównej mierze od gubernatora. Wybory zapowiadał herold, odpowiednie ogłoszenia wywieszano też na najważniejszych budynkach i przekazywano pastorom do odczytania. W danym okręgu wyborczym najczęściej ustanawiano tylko jeden lokal wyborczy, co dla części mieszkańców oznaczało konieczność nawet kilkudziesięciokilometrowej wyprawy. Dlatego wybory z reguły wyznaczano w okresie dobrej pogody. Władze kolonii decydowały też o ramach czasowych głosowania: mogło to być jedno przedpołudnie, czas od wschodu do zachodu słońca lub nawet kilka kolejnych dni.

Początkowo, jak na przykład w wyborach w Massachusetts w 1643 r., zdarzały się postanowienia, że „w dorocznych wyborach asystentów na następny okres mieszkańcy używać będą kukurydzy i grochu; kukurydzy dla wskazania wyboru, grochu dla niewskazywania”<sup>1</sup>. Przewidziano też bardzo wysokie kary za wrzucenie więcej niż jednego takiego głosu. Stopniowo przechodzono jednak na metodę *viva voce*, w której wyborca głośno oznajmiał, na kogo głosuje. Dzięki temu zdarzało się, że kandydat jeszcze w trakcie głosowania uznawał swoją porażkę. Taka deklaracja kończyła głosowanie, a obyczaj ten obowiązuje po dziś dzień. Z chwilą, gdy kandydat uznaje zwycięstwo swojego przeciwnika, wybory uważa się za rozstrzygnięte<sup>1</sup>.

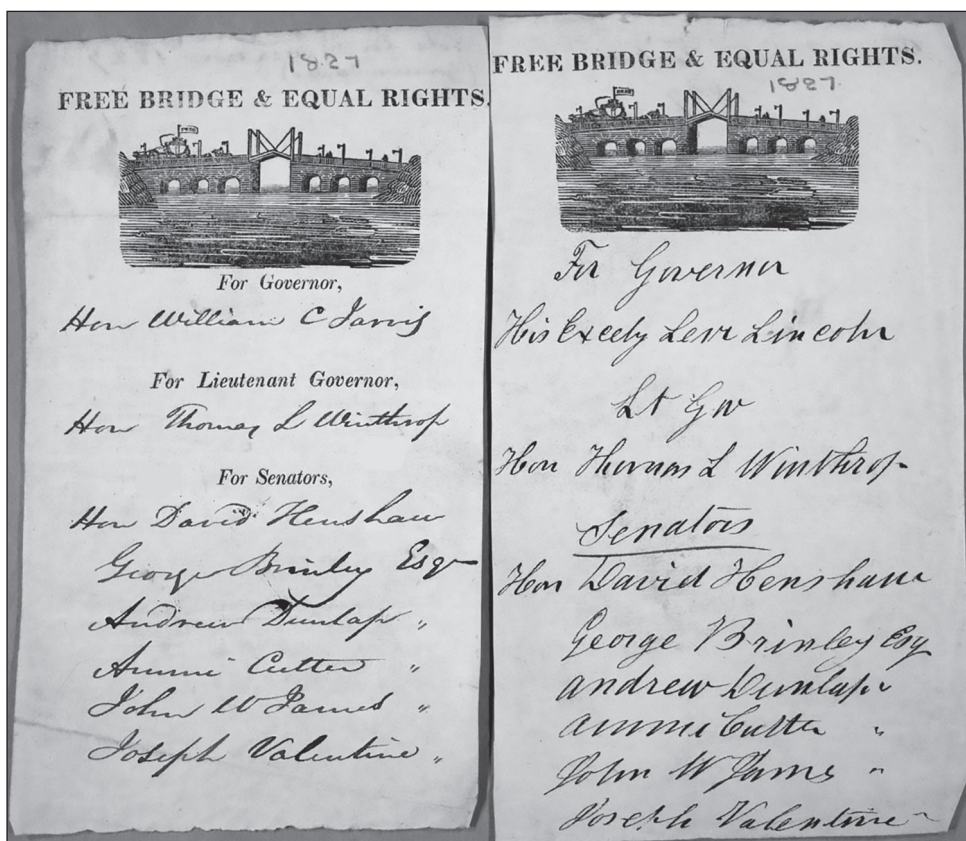
---

<sup>1</sup> Kwestia ta jest omówiona szczegółowo w dalszej części książki.



W osławionych i kontrowersyjnych wyborach prezydenckich w 2000 r. na Florydzie George W. Bush i Al Gore na zmianę uznawali wygraną oponenta i wycofywali takie deklaracje.

W XVIII w. stosowanie metody *viva voce* nie było powodowane obawą o ewentualny analfabetyzm wyborców, gdyż sztuki czytania, niezbędnej do obcowania z Biblią, nauczano wówczas szeroko (umiejętność pisania kształtowano odrębnie i nie tak powszechnie) – chodziło o ówczesny brak papieru. Gdy wzgląd ten przestał mieć znaczenie, w większości kolonii stopniowo wprowadzano głosowanie na kartkach, na których wyborca zawczasu, lub już



Ręcznie wypełniona karta wyborcza z 1827 r.

przy komisji, wpisywał nazwisko swojego faworyta. By zapobiec wrzucaniu w ten sposób kilku głosów, niektóre kolonie nakazywały umieszczenie na tej samej kartce także nazwiska wyborcy. Zasadą było osobiste oddawanie głosu, ale wyjątek czyniono dla osadników zamieszkujących na terenach graniczących z ziemią Indian, gdyż opuszczenie przez nich domostw narażałoby rodziny na niebezpieczeństwo. W takich sytuacjach przepisy zezwalały na oddanie głosu przez pełnomocnika. Nie przywiązywano natomiast zbytnej wagi do trwałości uregulowań wyborczych i na przykład w samym tylko XVIII w. Karolina Północna zmieniła swoje przepisy cztery razy.

## Rozdział II

### Podstawowe reguły współczesnego procesu wyborczego

Twórcy Konstytucji Stanów Zjednoczonych reprezentowali zróżnicowane doświadczenie polityczne nabyte w poszczególnych koloniach oraz sprzeczne często interesy i nie byli w stanie uzgodnić jednolitych reguł wyborczych dla całego obszaru nowego państwa. Ratyfikowana w 1788 r. Konstytucja Stanów Zjednoczonych określiła jedynie wymagania dotyczące biernego prawa wyborczego (*ballot access*), ale nie wprowadziła żadnych uregulowań w zakresie czynnego prawa wyborczego (*right to vote*) oraz sposobu przeprowadzania wyborów. Na podstawie art. 1 ust. 4 Konstytucji, stanowiącego, że „czas, miejsce i sposób przeprowadzania wyborów do Senatu i Izby Reprezentantów określa w każdym stanie jego ciało ustawodawcze”, poszczególne stany uchwały reguły procesu wyborczego według własnego uznania. W miarę postępującej konsolidacji federacji także ta kwestia musiała być jednak w pewnym zakresie ujednoczona przez Kongres. Wyłączając Kartę Praw, czyli pierwsze dziesięć nowel konstytucyjnych uchwalonych równoległe z samą Konstytucją, prawie połowa późniejszych nowel dotyczy zagadnień wyborczych:

- Nowela XII z 1804 r. zmieniła tryb głosowania w Kolegium Elektorów;
- Nowela XIV z 1868 r. pozbawiła prawa wyborczego uczestników rebelii;
- Nowela XV z 1870 r. zakazała ograniczania prawa wyborczego ze względu na rasę;
- Nowela XIX z 1920 r. zakazała ograniczania prawa wyborczego ze względu na płeć;
- Nowela XXII z 1951 r. ograniczyła liczbę kadencji prezydenckich;

## Igrzyska demokracji

- Nowela XXIII z 1961 r. dopuściła Dystrykt Kolumbii do Kolegium Elektorów;
- Nowela XXIV z 1964 r. wyeliminowała podatek wyborczy;
- Nowela XXVI z 1971 r. ustaliła wiek wyborczy na 18 lat.

# Rozdział III

## Czynne prawo wyborcze

Bezpośrednio po uzyskaniu niepodległości i utworzeniu Stanów Zjednoczonych Ameryki o kryteriach uzyskania czynnego i biernego prawa wyborczego, a także o częstotliwości wyborów decydowały władze danego stanu. Podstawowym wymogiem uzyskania prawa wyborczego było posiadanie obywatelstwa amerykańskiego. Osoby mające prawo stałego pobytu (*resident alien*) płaciły wprawdzie podatki, mogły służyć w wojsku i podlegały lokalnej jurysdykcji, ale nie mogły brać udziału w procedurach wyborczych. Od tej reguły zdarzały się jednak wyjątki. Na przykład w końcu XVIII w. prawo głosu przyznano cudzoziemcom zamieszkującym na obszarze tzw. Terytorium Północno-Zachodniego, co miało stanowić zachętę do osiedlania się na tych terenach<sup>12</sup>. W połowie XIX w. Wisconsin dał prawa wyborcze osobom, które deklarowały zamiar uzyskania obywatelstwa amerykańskiego, a bezpośrednio po Wojnie Secesyjnej podobnie postąpiły Kansas, Indiana, Michigan i kilka innych stanów.

Wyrazem quasi-państwowego statusu poszczególnych stanów był i pozostaje natomiast wymóg, by wyborca zamieszkiwał na terenie danego stanu. Nie zawsze jest jednak oczywiste, jak należy to kryterium interpretować w sytuacji posiadania kilku domów czy mieszkań w różnych stanach. W takim przypadku decyzję pozostawia się samemu wyborcy, z tym jedynie zastrzeżeniem, że głosowanie w tych samych wyborach w kilku stanach jest przestępstwem. Sugeruje się też, że należy wybrać miejsce, do którego wyborca „zamierza powrócić po opuszczeniu go”<sup>13</sup>. Stany określają też wymagany minimalny czas zamieszkiwania pod wskazanym adresem i w większości przypadków jest to miesiąc. Sąd Najwyższy odrzucił natomiast jako irracjonalne próby wprowadzania wymogu zamieszkiwania pod danym adresem przez sześć czy dwanaście miesięcy: „stan nie może poważnie twierdzić, że

mieszkanie przez rok w stanie, a przez trzy miesiące w powiecie, jest konieczne, by posiąść wiedzę na temat wyborów kongresowych, stanowych, czy nawet lokalnych”<sup>14</sup>.

Aspekt „dobrej wiary”, czyli rzeczywistego związku z miejscem określonym jako domicyl, musiał natomiast zostać doprecyzowany w odniesieniu do kilku konkretnych grup wyborców. Dotyczyło to przede wszystkim żołnierzy, którym odmawiano prawa do oddawania głosu w miejscu zakwaterowania, uznając ich pobyt tam za przejściowy i sugerując zarazem głosowanie w lokalizacji, w której przebywali w chwili wstąpienia do służby. Rozpatrując w 1965 r. sprawę *Carrington v. Rash*<sup>15</sup>, Sąd Najwyższy odrzucił taką interpretację, choć zarazem stwierdził, że na zainteresowanych spoczywa obowiązek wykazania, iż swój pobyt traktują w kategoriach trwałości. Podobne zastrzeżenie dotyczące „przejściowości” wysuwano wobec studentów. W tym przypadku społeczności stosunkowo niewielkich miast akademickich obawiały się zdominowania lokalnych wyborców przez studentów, szczególnie po obniżeniu wieku wyborczego z 21 do 18 lat. Kwestie takie rozpatrywały wielokrotnie sądy stanowe, zgodnie formułując wymóg wykazania przez zainteresowanych intencji pozostania w danym stanie na stałe, co jest warunkiem trudnym do spełnienia.

Szczególnym przypadkiem są natomiast osoby zamieszkujące w tzw. enklawach federalnych, czyli na terenach będących własnością rządową i pozostających pod wyłączną kontrolą federalną, choć położonych w granicach administracyjnych stanu. Ich mieszkańcy nie płacą podatków od nieruchomości, których nakładanie jest domeną stanową, i odpowiadają tylko przed sądami federalnymi, ale pod innymi względami mają prawa i obowiązki takie, jak mieszkańcy stanu otaczającego enklawę. Z tego powodu Sąd Najwyższy orzekł w sprawie *Evans v. Cornman* z 1970 r.<sup>16</sup>, że takie osoby mogą korzystać z praw wyborczych obowiązujących w danym stanie.

Praw wyborczych nie są też pozbawieni bezdomni. W ich przypadku za domicyl można uznać park, w którym stale przebywają, a nawet konkretny narożnik, jeśli spędzają w tym miejscu większość czasu i powracają do niego. Jest to o tyle istotne, że każdy wyborca powinien mieć możliwość