V; 2008 nr 3

Krakowskie Studia Międzynarodowe

SPIS TREŚCI

7 **Od Redakcji**

9 **Aaron P. Daviet:** America, Democracy, and the Role of Elections

13 **Radosław Rybkowski:** Wielkie wybieranie

19 **Anna M. Ludwikowska, Rett R. Ludwikowski:** System wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych na tle porównawczym

55 **Sarah Helene Duggin, Mary Beth Collins:** The American Presidency, the 2008 Election, and the U.S. Constitution's Natural Born Citizenship Proviso

71 **James R. Barrett:** Immigrants and Immigration - Below the Surface of the 2008 Election

77 **Grzegorz Babiński:** Barack Obama - koniec czy nowy rozdział amerykańskiego dylematu?

87 **Paweł Laidler:** Na czym polega fenomen Baracka Obamy?

101 **Spasimir Domaradzki:** Prawa wyborcze mieszkańców Dystryktu Kolumbia - węzeł gordyjski amerykańskiej demokracji

115 **Bogdan Mucha:** Mechanizm finansowania prezydenckich kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Recenzje

139 **Mieczysław Sprengel:** Paulina Matera i Rafał Matera, *Stany Zjednoczone i Europa - stosunki polityczne i gospodarcze 1776–2004*, [Książka i Wiedza, Warszawa 2007]

143 **Agnieszka Walecka-Rynduch:** *Maj 68. Rewolta*, red. Daniel Cohn-Bendit, Rüdiger Dammann, [Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2008]

147 **Noty o autorach**

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

OD REDAKCJI

Żywe zainteresowanie problematyką międzynarodową globalizującego się świata wyraża się również w badaniach podejmowanych na szeroką skalę i publikowanych pracach naukowych, poświęconych współczesnym stosunkom międzynarodowym czy też w liczbie nowych kierunków studiów z tego zakresu, cieszących się niesłabnącym zainteresowaniem.

W Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego Wydział Stosunków Międzynarodowych, który ma uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, prowadzi studia magisterskie i licencjackie na siedmiu specjalnościach.

Krakowska Szkoła Wyższa stara się wypracować różne atrakcyjne płaszczyzny, służące jako forum wymiany poglądów na kluczowe problemy współczesnego świata. Służy temu również wydawany od 2004 roku kwartalnik „Krakowskie Studia Międzynarodowe" – pismo kierowane do grona osób zainteresowanych problematyką politologiczną i kulturoznawczą, a także zagadnieniami współczesnej ekonomii. „Studia" zawierają prace autorów polskich i zagranicznych, są publikowane w języku polskim oraz w językach kongresowych. Wszystkie zamieszczane w „Studiach" prace są recenzowane.

W trzeci numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych" (2008, nr 3) poświęcony został ważkiemu wydarzeniu politycznemu – wyborom prezydenckim w Stanach Zjednoczonych.

Prezentujemy prace naukowców amerykańskich, badaczy z krakowskich ośrodków akademickich oraz komentarz amerykańskiego dyplomaty i jego uwagi na temat tego ważnego wydarzenia. Celem tak przygotowanej publikacji jest zapoznanie czytelnika z bieżącą polityką międzynarodową, która obecnie bardzo silnie koncentruje się wokół zbliżających się amerykańskich wyborów prezydenckich. Ich wynik będzie miał, jak zawsze, ogromny wpływ na kształt stosunków międzynarodowych w najbliższych latach.

Czekamy na wszelkie uwagi i opinie. Zapraszamy do współpracy.

Kraków, wrzesień 2008 roku

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Aaron P. Daviet

AMERICA, DEMOCRACY, AND THE ROLE OF ELECTIONS

Elections are the central institution of democratic representative governments. Why? Because, in a democracy, the authority of the government derives solely from the consent of the governed. The principal mechanism for translating that consent into governmental authority is the holding of free and fair elections. – This according to the U.S. Department of State publication *What is democracy?* Elections, combined with strong democratic institutions, rule of law, and a civic culture, make democracies work. These elections will have an opportunity to add a historic chapter in America's democratic tradition. After giving a brief background on some of the vagaries of American politics, I will highlight two interesting trends, Internet influence and changing voting patterns, and will attempt to put the upcoming election in its historical context.

There are two unusual facets of American politics that bear pointing out in such an essay. The first is that the president is chosen by the votes of electors, rather than by the popular vote. Each state has a certain number of electors, which correspond to the number of congressmen and senators the state has in the U.S. Congress. This has a few quirky results. The first is that American presidents are often elected with a plurality, rather than a full majority of votes, without a run-off. Presidents are sometimes even elected after receiving fewer votes than their opponent, as was the case with George W. Bush in the 2000 elections.

The second is that elections often turn on the results of only a few states, the so-called "swing states," which see almost constant attention from candidates,

while the other states, categorized as red (Republican) or blue (Democratic), are relatively ignored as they will almost certainly vote for the same party they did in the last election. Certain swing states from the past national elections, such as Florida, Ohio and Pennsylvania, will continue to play prominent roles in this election. Swing states can change in national elections, though, due to changing voting blocks, and this election should be viewed in that context.

The 2008 election season has been widely hailed as one of the most exciting and extraordinary election campaigns in the past hundred years. With neither President George W. Bush nor Vice President Dick Cheney running for President, it will be the first time since 1952 that no incumbent from either office will be up for election as President. In addition, the Democratic primary race featured Hillary Clinton, a female candidate, against Barack Obama, an African American, promising that one would be the first non-white-male presidential candidate from the major parties. These primaries set new records for participation in many states. The selection of Obama as the Democratic nominee has further energized many voters. It is certainly true that this cycle is unique. But will it result in big changes? To venture a guess it serves well to review 20th century American elections.

Changing voting patterns and coalitions

American elections often present the crystallization of changes in American political coalitions and emerging political trends. The selection of Franklin Roosevelt in 1932 represented the desperation of the American people for relief from the Great Depression, and shifted the emphasis from a limited government to one that ensured that the population would not slip into debilitating poverty. This legacy was further extended in the 1960s, when the government went from being a type of insurer of the last resort for the poor towards programs pro-actively trying to end the cycle of poverty. The 1994 congressional elections, which saw large Republican gains pushing them into the majority, was in many ways a repudiation of this extension, and represented a swing in American political thought back to the idea that government action cannot fix problems such as poverty.

The 2008 election will not provide this type of change; indeed, neither candidate offers it, no matter what campaign slogans shout. I find stronger parallels rather with the 1992 presidential elections, where the election, rather than highlighting a change in American ideas, instead showed an effort by a political party to shift its stance in an effort to maintain/regain its relevance. In 1992 the Democrats, despite a congressional majority which stretched back – with short breaks – into the 1930s, had been out of the presidency since 1980, and were facing a Republican party invigorated by Ronald Reagan's conservative activism, pressing for smaller government, lower taxes, vigorous foreign policy and social conservatism in both the court system and on a personal level. To address this, Bill Clinton spearheaded

a policy of 'triangulation', where Democrats sought a middle ground on many social issues. This can best be represented, perhaps, by one of Bill Clinton's signature presidential initiatives: welfare reform, which saw a tightening of welfare rules which shrank the scale of a previous Democratic program.

In this election, though, the roles are reversed. With control of Congress from 1994 until 2006, and control of the White House for the last seven years, the Republicans have implemented many of the policies they pressed for while in the political wilderness in the 1970s and 1980s, and now spend more energy defending their changes rather than pressing for new ones. The Democrats have more dynamic proposals, which often have stronger public support in polls, such as expanding insurance coverage to some or all of the 40 million uninsured Americans, redistributing some of the tax burden to those with higher incomes, implementing efforts to reduce dependence on and limit emissions of greenhouse gases. In countering this, the Republicans selected John McCain, known for his penchant for compromise and working with the Democrats, with whom he drafted legislation regulating financing of campaigns. Whether this strategy will work for the Republicans as it did for the Democrats in 1992 may well depend on the second important factor I would like to highlight: the increasing role of the Internet.

The role of the Internet

The ubiquity of the Internet in America means its role in the political process cannot help but grow. A recent survey by the Pew Research Center showed that 46 percent of Americans have received election information either via the Internet or via their callphone. There are two primary ways that the Internet is impacting the current presidential and congressional campaign – through online media and through Internet fund-raising. The medium of the Internet has grown in importance, and it is not simply the traditional press heavyweights who are controlling the flow of information. For example, the independent site realclearpolitics.com has become an important source for political commentary, and, perhaps more so, for political polling. The site has regular links to polls and to political markets, where participants invest money (either real or simulated) on candidates to win. These markets have proven to have a similar level of accuracy to polls, while being much easier to run logistically.

Internet fundraising first rose to prominence with the campaign of Howard Dean in 2004. Dean raised cash, and perhaps more importantly mobilized a group of voters to work for his campaign. The Obama campaign in this election has taken this concept even further, and Obama's "rock-star" status among many college age students both contributed to and arose from his significant Internet presence and fundraising. The Pew Research Center noted that six percent of all adults have used the Internet in this campaign to donate.

The Local Aspect

The final point I would like to make is to highlight an under-appreciated but essential part of the American political system: local elections. "All politics is local," goes the famous axiom authored by congressman and Speaker of the House Thomas 'Tip' O'Neill, and while this is usually used to show that Americans vote for parties and candidates based on issues that are locally important, it explains even better the fact that most everyday issues in America are handled by local government.

While the news media and international audiences focus on the international press, the most exciting (and in many ways important) elections in American are often at the local level. Due to America's federal system of power, local and state governments have a great deal of authority, setting tax rates on purchase (the VAT) and property, administering police and school systems, and setting development priorities for cities and states. These local elections are vibrant and are the best example of the influence of elections and democracy. Candidates are often motivated to run because of their belief in a single issue, and accountability to voters once elected is high – city councils and school boards hold public meetings which are well attended. These elections are a high point of American democracy, and no discussion of American elections would be complete without their mention.

Whether the upcoming elections resemble the 1992 elections or not, whether they will produce any focal issues or lead to long-lasting changes, the elections represent a crucial part of the American democratic process, and thanks to the increasing use of the Internet and the increased interest in the primaries, more Americans will take part in this election than any other. As Walt Whitman, amongst the pantheon of great American poets, once said, "I know nothing grander, better exercise, better digestion, more positive proof of the past, the triumphant result of faith in human kind, than a well-contested American national election."

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Radosław Rybkowski

WIELKIE WYBIERANIE

Raz na cztery lata świat amerykańskiej polityki przeżywa szczególne chwile – w poniedziałek po pierwszym wtorku listopada Amerykanie wybierają prezydenta. Wprawdzie różnego rodzaju i równie ważne wybory odbywają się częściej – przykładowo, co dwa lata wybierani są członkowie Izby Reprezentantów oraz jedna trzecia Senatu, jednak to wybory prezydenckie wzbudzają najwięcej emocji i zainteresowania. Trudno sobie wyobrazić Stany Zjednoczone bez programów publicystycznych poświęconych kandydatom, bez wieczorów wyborczych przy okazji prawyborów oraz konwencji wyborczych Partii Republikańskiej i Partii Demokratycznej, bez telewizyjnych debat, nieustannych sondaży opinii publicznej i prasowych doniesień, mogących zdyskredytować kandydatów. Ten wielki spektakl trwa ponad rok. Kandydaci rozpoczynają wyścig do Białego Domu już dwa lata wcześniej, gromadząc wokół siebie zwolenników, sztab doradców oraz przygotowując fundusze na przyszłą kampanię. Wtedy także tworzą zręby programów wyborczych i poszukują najbardziej chwytliwych haseł, które pozwolą przyciągnąć niezdecydowanych. Już wtedy rozpoczynają podróże po całych Stanach Zjednoczonych, by na spotkaniach z przyszłymi wyborcami prezentować swoje zalety, znajdować wolontariuszy, którzy zaangażują się w prowadzenie wyborczej agitacji; a w mniej oficjalnych spotkaniach z przedstawicielami świata biznesu szukać możliwości finansowego wsparcia.

Prezydencki wyścig budzi zainteresowanie nie tylko w Stanach Zjednoczonych, wobec ekonomicznego i politycznego znaczenia Ameryki zmagania kandydatów śledzone są na całym świecie przez polityków oraz zwykłych ludzi. Również

KSM3-2008.indb 13 2008-10-06 16:21:43

w naszym kraju media donosiły o styczniowych wynikach prawyborów w stanach Iowa czy New Hampshire. Trudno się dziwić, że akurat sprawa wyboru prezydenta rodzi tyle emocji. Zgodnie z Konstytucją „władzę wykonawczą sprawuje prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki", co oznacza nie tylko budzące czasem niepokój w Europie prawo prezydenta do użycia amerykańskich sił zbrojnych poza granicami kraju, ale także sprawne zarządzanie państwem i dbanie o dobrobyt obywateli, dla których często dużo ważniejszym problemem niż wojna w Iraku jest dostępność leków w ramach programu Medicaid lub brak systemu ubezpieczeń zdrowotnych.

Wybory prezydenckie to także jeden z najbardziej charakterystycznych elementów amerykańskiej demokracji, której historia rozpoczęła się w 1620 roku. Jak z dumą (czasem może nieco przesadzoną) podkreślają sami Amerykanie, to właśnie wtedy na statku „Mayflower" podpisano porozumienie znane pod nazwą *Mayflower compact*. Na mocy tej umowy, wszelkie prawa w powstającej purytańskiej kolonii Nowej Anglii miały być tworzone przez wybranych przedstawicieli – dla lepszego rozwoju kolonii i dobrobytu obywateli. Od tego czasu w Ameryce rosło coraz większe przekonanie, że najlepsze prawa mogą być tworzone przez wybieranych przedstawicieli, a najlepszymi urzędnikami mogą być ci wybrani przez wspólnotę.

Nowa Anglia miała stać się schronieniem dla ludzi o radykalnych poglądach religijnych, którzy w pewnym oddaleniu od władzy króla, posiadając gwarancję autonomii mogli tworzyć świat odpowiadający ich postrzeganiu człowieka, wspólnoty i świata. W swojej najbardziej radykalnej odmianie – kongregacjonalnej – purytanie głosili, że wszelkie decyzje dotyczące wiary i moralności, a także codziennego życia wspólnoty może podejmować jedynie sama wspólnota. Inaczej niż w kościele episkopalnym, w którym na czele diecezji stoi biskup podejmujący decyzje; i inaczej niż w kościele prezbiteriańskim, w którym szczególne przywileje przysługiwały wszystkim duchownym, nie tylko biskupom.

W książce Sumnera Powella, *Puritan Village. The Formation of a New England Town*, można znaleźć doskonałe wyjaśnienie genezy fenomenu amerykańskiej demokracji – zaufania do demokratycznych, najlepiej powszechnych wyborów. Zarządzając wspólnotą, decyzje podejmowano wspólnie za pomocą głosowania i to niezależnie od tego, czy chodziło o akceptację nowego duchownego, czy miejsca, w którym miał powstać dom spotkań (świątynia). Takie działanie wynikało z bezkompromisowo pojmowanego przekonania o równości wszystkich ludzi wobec Boga: ani król, ani biskup nie mógł mieć większego prawa do podejmowania decyzji, wyznaczania osób do pełnienia urzędów niż najzwyklejszy członek kongregacji[1].

Sięgające czasów kolonialnych przekonanie o tym, że najlepszą metodą wyłaniania urzędników jest ich demokratyczny wybór, z całą pewnością uznać należy za jeden z wyznaczników wyjątkowości Stanów Zjednoczonych jako państwa i Amerykanów jako jego obywateli. Jak zauważał Seymour Lipset, Stany Zjednoczone są demokracją, w której najwięcej urzędów obsadzanych jest w drodze wyborów i najwięcej decyzji na wszystkich szczeblach władzy podejmowanych jest

[1] S. Chilton Powell, *Puritan Village. The Formation of a New England Town*, Hannover 1965.

w drodze głosowania. W 1988 roku mieszkańcy Berkeley w stanie Kalifornia przy okazji wyborów prezydenckich uczestniczyli w sześćdziesięciu innych głosowaniach: wybierali członków izby reprezentantów, senatorów i reprezentantów legislatury stanowej, radnych miejskich, członków rady szkolnej oraz wypowiadali się w dwudziestu dziewięciu sprawach poddanych pod referendum przez stan Kalifornia, pięciu przez hrabstwo Alameda i ośmiu przez miasto Berkeley[2].

Tak powszechnego zaufania do instytucji wyborów nie ma w żadnej innej demokracji na świecie. I dlatego nie sposób zrozumieć Ameryki bez zrozumienia ich wagi i roli w życiu politycznym i społecznym, bez zrozumienia przyczyn zaufania do decyzji podejmowanych wspólnie za pomocą głosowania.

Wybory prezydenckie wzbudzają zainteresowanie nie tylko polityków oraz zwyczajnych obywateli – dla politologów są polem do badań, między innymi dzięki przepisom, które umożliwiają łatwy dostęp do informacji. Rozciągnięcie w czasie prawyborów oraz towarzyszące im nieustająco sondaże opinii publicznej pozwalają uważnie śledzić zmiany preferencji czy przesunięcia w geografii wyborczej. Dyskusje prowadzone w telewizyjnych studiach oraz artykuły publikowane w prasie codziennej, magazynach i czasopismach naukowych zachęcają do zgłębiania tego fascynującego zjawiska. Tym bardziej, że w dość rozpowszechnionej opinii, prezydent USA jest człowiekiem posiadającym największą władzę na świecie, mogącym oddziaływać na bieg wydarzeń na wszystkich kontynentach.

Wybory prezydenckie z roku 2000, kiedy przeciwnikami byli George W. Bush oraz Al Gore, wzbudziły szczególne emocje. Ludzie nie tylko w Stanach Zjednoczonych pamiętają zdjęcia urzędników oglądających bacznie dziurki w kartach do głosowania ze stanu Floryda i na nowo przeliczających oddane głosy. Działania te spowodowane zostały zakwestionowaniem wyników wyborów w tym stanie. Wobec przeciągającej się procedury przeliczania, władze ustawodawcze Florydy stwierdziły, że same podejmą decyzję o wyznaczeniu elektorów. Doprowadziło to procesu *Bush v. Gore* i ostatecznie o wyniku wyborów prezydenckich zadecydował Sąd Najwyższy, wydając werdykt w którym stwierdził, że poszczególni obywatele nie mają konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do głosowania na elektorów. To stan decyduje o zasadach powoływania elektorów i tak jak ma prawo zdecydować o ich wyborze w głosowaniu bezpośrednim, tak może to prawo odebrać. W ten sposób zakończono procedurę przeliczania głosów w stanie Floryda, który miał decydujące znaczenie w ostatecznym wyniku wyborów prezydenckich[3].

Wybory z 2000 roku doskonale zilustrowały specyfikę systemu elektorskiego, w którym wyboru prezydenta dokonują nie obywatele tylko poszczególne stany, reprezentowane przez elektorów. Z tego powodu, chociaż Al Gore zdobył więcej głosów (50 999 897 wobec 50 456 002 głosów oddanych na przeciwnika), to George W. Bush został wybrany na prezydenta przewagą 5 głosów elektorskich.

[2] S. Lipset, *American Exceptionalism. A Double-Edge Sword*, New York 1996, s. 44.

[3] *Bush v. Gore,* 121 S.Ct. 526.529.

Ta sytuacja wzbudziła oczywiste zainteresowanie amerykańskich politologów, którzy na łamach „Political Science Quarterly" próbowali wytłumaczyć, dlaczego wybory prezydenckie w 2000, a potem w 2004 roku przebiegały w taki, a nie inny sposób oraz starali się wskazać bardzo umiarkowane sposoby reformy amerykańskiego systemu wyborczego. Sami jednak od razu zaznaczali, że zwycięzcy nie zależy na zmianie sposobu wybierania prezydenta, bo stanowiłoby to pewnego rodzaju podważenie legitymizacji jego własnego urzędu i wyboru. Alexander Keyssar zwracał między innymi uwagę na to, że system elektorski jest praktycznie niezrozumiały dla przeciętnego Amerykanina i stanowi szczególnego rodzaju anachronizm. Powolny, ale stały proces centralizacji, rosnące znaczenie władzy federalnej sprawia, że powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie byłyby rozwiązaniem sensowniejszym. Wprowadzenie takiego systemu wymagałoby jednak zmiany konstytucji Stanów Zjednoczonych. Dyskusja wywołana artykułem Keyssara doprowadziła do wniosku, że na poważne zmiany w systemie wyborczym USA raczej nie należy liczyć[4].

Pospieszne finalizowanie umowy o umieszczeniu elementów tarczy rakietowej w Polsce świadczy o tym, że wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych oddziaływują na politykę i w naszym kraju. Dlatego warto próbować lepiej zrozumieć realia amerykańskich wyborów prezydenckich, do czego może się z pewnością przyczynić zawartość tego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych".

Zebrane artykuły tak w języku polskim, jak i angielskim omawiają szerokie spektrum zagadnień związanych z wyborami prezydenckimi w Stanach Zjednoczonych, począwszy od krótkiej prezentacji samej idei wyborów, jako fundamentu amerykańskiej demokracji, przedstawionej przez D. Aarona po wnikliwą porównawczą analizę systemu wyborczego, przygotowaną przez Retta i Annę Ludwikowskich.

Zrozumienie znaczenia i funkcjonowania amerykańskich wyborów prezydenckich byłoby zupełnie niemożliwe, bez uwzględnienia zasad finansowania kampanii wyborczych, zaprezentowanych tutaj przez Bogdana Muchę. Dwa artykuły przybliżają fenomen Baracka Obamy jako demokratycznego kandydata na prezydenta: Grzegorz Babiński ukazuje Obamę na tle problemów rasowych i etnicznych w Stanach Zjednoczonych, a Paweł Laidler skupia się raczej na przyczynach, dla których ten kandydat potrafi tak pociągnąć tłumy.

W niniejszym tomie nie brak omówienia i mniej oczywistych zagadnień. Spasimir Domaradzki skupia się na ograniczeniach praw wyborczych, z jakimi spotykają się obywatele Dystryktu Federalnego Kolumbii (co w 2000 roku skłoniło elektor Barbarę Lett-Simmons do powstrzymania się od oddania głosu, choć powinna była zagłosować za Alem Gore'em); natomiast H. Duggin oraz M. B. Collins analizują problem bycia obywatelem z urodzenia jako warunek wyboru na prezydenta.

[4] A. Keyssar, *Shoring Up the Right to Vote for President. A Modest Proposal*, „Political Science Quarterly" 2003, Summer, Vol. 118, No. 2, s. 181–203; P. R Abramson, J. H. Aldrich, D. W. Rohde, *The 2004 Presidential Election: The Emergence of a Permanent Majority?*, „Political Science Quarterly" 2005, Spring, Vol. 120, No. 1, s. 33–57.

Przedstawione artykuły są z pewnością są interesującą lekturą dla chcących lepiej zrozumieć amerykańską demokrację, nie tylko przy okazji najbliższych wyborów.

KSM3-2008.indb 18 2008-10-06 16:21:43

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Anna M. Ludwikowska, Rett R. Ludwikowski

SYSTEM WYBORÓW PREZYDENCKICH W STANACH ZJEDNOCZONYCH NA TLE PORÓWNAWCZYM[1]

Kształtowanie się koncepcji urzędu prezydenta jako głowy państwa

Termin „prezydent", wywodzący się z łacińskiego słowa *praesidere* oznaczającego osobę „prezydującą", czyli „siedzącą przed innymi," został wprowadzony do języka polityki na długo przed ukształtowaniem się amerykańskiego systemu prezydenckiego. W Anglii prezydenci tradycyjnie przewodniczyli radom królewskim[2], a w amerykańskich koloniach w XVII i XVIII wieku również najstarsze uniwersytety zaczęły nadawać swoim naczelnym administratorom tytuły prezydentów[3]. W okresie kolonialnym, w New Hampshire, Pensylwanii oraz Południowej Karolinie, tytuł prezydenta posiadali urzędnicy kierujący spotkaniami rad reprezentujących angielskiego monarchę. Od pierwszego posiedzenia amerykańskiego Kongresu Kontynentalnego w jesieni 1774 roku tytuł ten przybierali również wybrani

[1] Artykuł jest fragmentem książki, która ma się ukazać staraniem wydawnictwa Lexis Nexis w 2009 roku: A. Ludwikowska, R. R. Ludwikowski, *System wyborów prezydenckich w USA na tle porównawczym* (w przygotowaniu).

[2] Przykładem może tu być Lord Prezydent Tajnej Rady Królewskiej (*the Privy Council*) będący tradycyjnie członkiem angielskiego gabinetu, por. E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional Law*, Londyn 1970, s. 180.

[3] Harvard University rozpoczął tę praktykę w 1640 roku, a Yale University w 1745 roku.

przez delegatów kongresmani przewodniczący obradom[4]. Pierwszym prezydentem został reprezentant Wirginii, Peyton Randolph. Po ratyfikacji Artykułów Konfederacji w 1781 roku, delegat przewodniczący Kongresowi przybrał tytuł Prezydenta Stanów Zjednoczonych Zgromadzonych w Kongresie[5]. Prezydent mógł pełnić tę funkcję przez rok, bez możliwości ponownego powołania na to stanowisko w ciągu lat trzech.

Tytuł Prezydenta Kongresu bynajmniej nie był równoznaczny z przejęciem przez sprawującą ten urząd osobę funkcji szefa państwa. Rola i funkcje egzekutywy w systemie republikańskim były nadal kwestiami, z którymi Amerykanie musieli uporać się samodzielnie. Jak pisał J. M. Burns, „Ojcowie Założyciele [amerykańskiego systemu politycznego] gmatwali się w tych kwestiach, ponieważ ani ze strony teoretycznej, ani praktycznej, nie uzyskiwali za wiele pomocy"[6].

Europejscy filozofowie polityczni XVII i XVIII wieku koncentrowali się na zakresie władzy królewskiej i relacjach między monarchą a organami ustawodawczymi reprezentującymi społeczeństwo. W europejskich monarchiach absolutnych członkowie gabinetów, nawet przy ich rosnącej zależności od parlamentów, reprezentowali wolę suwerennego władcy.

Pozycja prezydenta jako głowy państwa nadal nie miała żadnych pierwowzorów do naśladowania. Znacznie wcześniej w Europie zaczęło się kształtować stanowisko premiera, który, jako *primus inter pares*, zaczął pełnić funkcję pierwszego urzędnika wśród członków europejskich rad królewskich. We Francji XVII wieku wykształceniu się pozycji „pierwszego ministra" sprzyjała pierwotnie charyzma kardynała Richelieu, a małoletni król Ludwik XIV pozwolił na faktyczne przedłużenie wykonywania funkcji *premier minister* następcy Richelieu, kardynałowi Mazariniemu[7]. W istocie jednak monarchowie francuscy nie byli zbyt skłonni do oficjalnego przyznawania prymatu jednemu z ministrów; w sposób trwalszy stanowisko premiera zaczęło się wyłaniać dopiero w Anglii w XVIII wieku w procesie formowania się w tym kraju systemu parlamentarnego. Pierwsze ślady kształtowania się tej pozycji można odnotować za panowania Jerzego I, który opuszczając posiedzenia z członkami swojego gabinetu, zaczął przekazywać funkcje prezydujące wyznaczonym przez siebie administratorom[8]. Stopniowe wykształcenie się zasady podwójnej odpowiedzialności gabinetu przed królem i parlamentem wzmocniło niezależność premiera stopniowo przyczyniając się do zmiany jego roli z kierownika obrad w szefa egzekutywy.

---

[4] Por. R. R. Ludwikowski, *Politicization and Judicialization of the U.S. Chief Executive's Political and Criminal Responsibility*, „The American Journal of Comparative Law" 2002, Vol. L (Supplement), s. 408; Wikipedia, *President of the Continental Congress*, http://en.wikipedia.org/wiki/President_of_the_Continental_Congress.

[5] Por. Art. IX. Tekst dostępny na stronie internetowej http://www.usconstitution.net/articles.html.

[6] J. M. Burns, *Presidential Government*, (1965), s. 5.

[7] Por. E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *op. cit*., s. 44–45.

[8] Jerzy I, pierwszy angielski monarcha z dynastii hanowerskiej, panował w latach 1714–1727.

Powstawało pytanie, jaka jest rola monarchy w kształtującym się systemie parlamentarnym i do jakiego stopnia pozycja premiera może służyć jako przykład dla amerykańskich Ojców Założycieli, rozważających rolę wybieralnej, a nie dziedzicznej głowy państwa. Z jednej strony w europejskich krajach kształtującego się systemu parlamentarnego monarcha nie był już zwierzchnikiem ciała legislacyjnego, z drugiej, funkcja faktycznego kontrolera egzekutywy stopniowo wysuwała się poza jego prerogatywy. Sytuacja sprzyjała tendencji do nominalnego włączenia monarchy w ramy organów egzekutywy przy równoczesnym oddzieleniu jego funkcji, jako głowy państwa, od funkcji szefa gabinetu, będącego faktycznym naczelnikiem organów wykonawczych.

Proces tworzenia się podwójnej egzekutywy (*dual executive bodies*) był najwyraźniejszy w Anglii, gdzie monarcha nominalnie dalej utrzymywał pozycję głowy państwa, a szef gabinetu był zobowiązany realizować ustawodawcze decyzje parlamentu. W krajach kontynentalnej Europy pozycja króla jako faktycznego szefa państwa aż do czasu rewolucji francuskiej pozostawała zasadniczo nienaruszona. Wyjątkiem była Polska, w której system „sejmokracji" stawiał rolę monarchy, jako osoby istotnie, a nie tylko nominalnie panującej, pod znakiem zapytania. Faktycznie, od XVI wieku polski monarcha rządził przy współudziale stanów, co zapewniać miała koncepcja „króla w sejmie" – trójstanowym, w którym teoretycznie król, jako stan trzeci, był ponad senatem i izbą poselską[9]. Stopniowo zaczynała jednak w Polsce przeważać opinia, że kraj ten nie jest typową monarchią, ale Rzeczpospolitą, w której król jest jedynie „urzędnikiem" reprezentującym wolę narodu. „U pogan – jak twierdził Stanisław Orzechowski – celem wszystkiego w królestwie jest król, w Polsce natomiast *summa summarum respublica est, rex servus reipublicae*"[10]. Koncepcja podziału władz miała się dopiero skrystalizować, niemniej w Polsce, wraz z rosnącym przekonaniem, że monarcha jest bardziej wykonawcą woli narodu niż „źródłem sprawiedliwości i prawa", następowało stopniowe przesunięcie jego urzędu poza ramy władzy ustawodawczej w kierunku pozycji polityka „seniora", który raczej reprezentuje państwo, niż nim rządzi.

Amerykanie niewątpliwie szukali w Europie wzorów dla przyszłego szefa pokolonialnego państwa. Jednak żadne europejskie rozwiązania nie wydawały się odpowiednie dla nowo kształtującej się republiki. Wojna niepodległościowa, będąca w istocie wojną z angielskim monarchą i parlamentem, z konieczności podważała atrakcyjność systemu monarchicznego, nawet przy uwzględnieniu angielskiej wersji podwójnej egzekutywy. Kształtowanie się pozycji premiera, podobnie jak koncepcja polskiego elekcyjnego monarchy, zdawały się godne rozważenia. Istnienie wszakże osobnego przywódcy egzekutywy obok dziedzicznego monarchy

[9] Por. K. Grzybowski, *Corona Regni a Corona Regni Polonae*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1957, t. IX, s. 308; idem, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959, s. 145.

[10] S. Orzechowski, *Dialog V*, [w:] *Wybór pism*, Warszawa 1972, s. 382; A. M. Ludwikowska, R. R. Ludwikowski, *Stanisław Orzechowski – prekursor szlacheckiego anarchizmu*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace Prawnicze" 1980, z. 86, s. 95 i nast.

nie gwarantowało jego dostatecznej niezależności. Z kolei elekcyjność monarchy, mimo jego faktycznej słabości w Polsce, nie była dostatecznie pewnym równoważnikiem zabezpieczającym system przed jego ewentualną transformacją w kierunku absolutyzmu. Brak rotacyjności na stanowisku głowy państwa wydawał się wadą polskich rozwiązań politycznych. „[…] nie lubię, stanowczo nie lubię – pisał Tomasz Jefferson w *Komentarzach o Federalnej Konstytucji* – poniechania zasady rotacyjności w każdym wypadku, a szczególnie w kwestii wyboru prezydenta […]. Rozum i doświadczenie wskazują, że pierwszy urzędnik będzie zawsze, jeżeli taka możliwość istnieje, ponownie wybrany. Staje się w ten sposób urzędnikiem dożywotnim. […] Król Polski – dodaje Jefferson – może być każdego dnia odwołany przez Sejm, ale to się nigdy nie dzieje”[11].

Kształtowanie się zrębów amerykańskiego systemu prezydenckiego w czasie Konwencji Filadelfijskiej

Z pierwszą, bardziej wypracowaną koncepcją zakresu władzy prezydenta w Stanach Zjednoczonych wystąpił na konstytucyjnej konwencji w Filadelfii Aleksander Hamilton, prezentując swój projekt delegatom 18 czerwca 1787 roku[12]. Sugerował, że:

> Najwyższa władza wykonawcza w Stanach Zjednoczonych powinna być złożona w ręce Gubernatora, wybieranego przez elektorów wybranych z kolei przez wyborców (*the people*) w okręgach wyborczych, który będzie sprawował swoje funkcje w wypadku wzorowego zachowania (*during good behavior*). Władza i funkcje egzekutywy mają polegać na możliwości zanegowania wszystkich praw i obowiązku wykonania wszystkich praw uchwalonych. Wszystkie prawa poszczególnych stanów, naruszające Konstytucję lub prawa Stanów Zjednoczonych, będą całkowicie nieważne, a w celu prewencyjnym, by takie prawa nie zostały uchwalone, gubernator lub prezydent każdego stanu będą powoływani przez Rząd (*General Government)* i będą mieli możliwość zanegowania praw, które mogłyby zostać uchwalone w stanie, w którym rządzi gubernator lub prezydent[13].

Koncepcje Hamiltona nie spotkały się z entuzjastycznym poparciem przez delegatów Konwencji Filadelfijskiej. Większość obawiała się, że rząd federalny zbytnio ograniczy niezależność stanów, a prezydent wybrany dożywotnio uzyska władzę autorytarną, nie różniącą się wiele od władzy monarchów europejskich.

W odpowiedzi na propozycję Hamiltona delegaci konwencji zaprezentowali kilka projektów organizacji władzy wykonawczej w przyszłej federacji, takich jak Plan Wirginijski (*Virginia Plan*), Plan Stanu Connecticut (*Connecticut (Great) Compromise*), Plan Stanu New Jersey (*New Jersey Plan*), Plan Brytyjski (*Bri-*

---

[11] *Comments on the Federal Constitution*, 20 grudnia, 1787 r., [w:] *The Complete Jefferson*, red. S. K. Padover, New York 1943, s. 121–122.

[12] J. M. Burns, *op. cit.*, s. 6.

[13] S. J. Konefsky, *John Marshall and Alexander Hamilton*, New York 1964, s. 37–38. Bardziej szczegółowa analiza planu Hamiltona zob.: M. Ferrand, *Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. 3, New York 1966 (Apendix F), s. 617–630.

tish Plan)[14]. W kwestii władzy prezydenckiej ścierały się koncepcje kolektywnej[15] i jednoosobowej egzekutywy[16], oraz szefa rządu wybieranego przez Kongres[17] i przez elektorów[18]. Propozycje wyboru prezydenta bezpośrednio przez wyborców popierało kilku wpływowych delegatów, na czele z Jamesem Madisonem z Wirginii, Gouverneurem Morrisem oraz Jamesem Wilsonem z Pensylwanii. Przeciwstawiali się tej koncepcji przedstawiciele stanów słabo zaludnionych, którzy upatrywali w prezydenckich wyborach powszechnych zamach na koncepcję równości suwerennych państw, równoważnych komponentów przyszłej federacji[19]. Przeciwnicy wyborów bezpośrednich prezydenta podkreślali, że szeregowi wyborcy mogą nie posiadać wystarczającej znajomości kandydatów. Inni wskazywali na utratę znaczenia stanów południowych, dla których brak praw wyborczych niewolników oznaczał niereprezentatywność istotnej części mieszkańców[20]. Równie kontrowersyjna była kwestia rotacyjności stanowisk w egzekutywie – prezentowano tu koncepcje prezydenta wybieralnego na trzy lata z możliwością reelekcji, na siedem lat bez możliwości ponownego wyboru lub piastującego stanowisko dożywotnio, w wypadku „wzorowego zachowania" (*in good behavior*)[21].

Ostatecznie pod wpływem Jamesa Wilsona, w kombinacji z projektem Hamiltona przeważyła koncepcja prezydenta wybieralnego na określony czas przez kolegium elektorów (*electoral college*)[22]. Podstawy dla niej stworzył Plan Connecticut, który dla zaspokojenia aspiracji małych stanów zaproponował kompromisową strukturę Kongresu, składającego się z popularnie wybranej Izby Reprezentantów i Izby Drugiej, reprezentującej interesy równych stanów. Koncepcja wyboru prezydenta przez kolegium elektorów, zaproponowana przez wyłoniony 31 sierpnia 1787 roku Komitet Jedenastu (*Committee of Eleven*), miała być kompromisem w podobny sposób zabezpieczającym interesy małych stanów[23].

Prezydent miał, zgodnie z propozycją Hamiltona, znaczne prerogatywy wykonawcze i kontrolę nad urzędnikami organów wykonawczych. Jego funkcje w zakresie reprezentacji Stanów Zjednoczonych w polityce zagranicznej miały być szerokie, ale ostateczny zakres prezydenckich prerogatyw został ukształtowany w praktyce przez pierwszych charyzmatycznych przywódców desygnowanych na

---

[14] Dla szerszej informacji o wymienionych projektach por. strona internetowa Steve Mount, *Constitutional Topic: The Constitutional Convention*, 4 kwietnia 2007 roku, http://usconstitution.net/consttop_ccon.html.

[15] *New Jersey Plan.*

[16] *British Plan.*

[17] *Virginia Plan.*

[18] *British Plan.*

[19] Por. szerzej: L. D. Longley, N. R. Peirce, *The Electoral College Primer 2000*, New Haven–London 1999, s. 19.

[20] *Ibidem*.

[21] Por. S. Mount, *Constitutional Topic...*, supra note 13, s. 8.

[22] *Ibidem.*

[23] L. D. Longley, N. R. Peirce, *op. cit.*, s. 18–19.

to stanowisko[24]. W istocie obrady Konwencji Filadelfijskiej potwierdziły raz jeszcze, że elastyczność postanowień federalnej konstytucji miała wynikać nie tylko z przezorności i mądrości amerykańskich Ojców Założycieli, ale również z ich braku wiedzy, jak rozwiązać kluczowe dla federacji problemy.

Połączenie funkcji głowy państwa i szefa egzekutywy przez amerykańskiego prezydenta stało się jednym z najważniejszych czynników odróżniających system prezydencki w Stanach Zjednoczonych od kształtującego się w Europie systemu parlamentarno-gabinetowego. Drugim zasadniczym elementem amerykańskiego systemu konstytucyjnych równoważników stała się niemożliwość odwołania prezydenta z przyczyn politycznych przez legislatywę oraz niemożliwość rozwiązania Kongresu przez szefa egzekutywy.

Kolegium Elektorskie[25]

System wyboru prezydenta ustalony przez Konwencję Filadelfijską został wprowadzony do Sekcji I Artykułu II Konstytucji Federalnej. Stanowi ona, że każdy stan będzie miał tyle głosów elektorskich, ile ma miejsc w Senacie i Izbie Reprezentantów, co oznacza co najmniej trzy głosy[26]. Oceniając te koncepcje poprzez kryteria populacyjne, trzeba przyznać, że sam fakt, iż każdy stan, mając dwóch senatorów, uzyskiwał prawo do dwóch elektorów, decydował już o nierównej dystrybucji elektorskich głosów. Używając współczesnego przykładu, oznacza to, że w ośmiu najbardziej zaludnionych stanach 54 procent wyborców całego kraju wybiera szesnastu senatorów i dzięki temu zyskuje prawa do szesnastu głosów elektorskich. Osiem najmniej zaludnionych stanów ma jedynie trzy procent wyborców uprawnionych do głosowania; mają oni jednak również prawo do wyboru szesnastu senatorów i w związku z tym prawo do wysłania do kolegium szesnastu elektorów[27].

Konstytucja zostawia sposób wyboru elektorów poszczególnym stanom, stanowi jednak, że Kongres może określić datę głosowania, która w takim wypadku będzie datą wspólną dla całych Stanów Zjednoczonych. Oryginalny tekst Konstytucji postanawiał, że elektorzy oddają głosy na dwóch kandydatów, z których jeden będzie w przyszłości prezydentem, a drugi wiceprezydentem państwa. Stany przekazują wyniki prezydentowi federalnego Senatu, a ten otwiera je w obecności Izby Reprezentantów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska poparcia większo-

[24] J. M. Burns, *op. cit.*, s. 8–31.

[25] W podrozdziale tym wykorzystano badania oraz fragmenty artykułu R. R. Ludwikowskiego, *Aspekty prawne ostatnich wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych*, „Państwo i Prawo" 2001, z. 4 (662), s. 33–45.

26 Elektorem nie może zostać jednak ani kongresman, ani senator, ani osoba piastująca urząd w administracji państwa (art. II, sek. I/2).

[27] Szerzej zob. N. W. Polsby, A. B. Wildavsky, *Presidential Elections. Strategies of American Electoral Politics*, New York 1968, s. 242 i nast.

ści elektorów, prawo wyboru przechodzi na Izbę Reprezentantów[28], która wybiera prezydenta z listy pięciu kandydatów z największą liczbą głosów elektorskich; w głosowaniu każdy stan ma jeden głos, przy kworum reprezentującym dwie trzecie stanów[29]. Senat w podobnej sytuacji decyduje o wyborze wiceprezydenta[30].

Poprawka XII do Konstytucji zmodyfikowała ten system, stanowiąc, że elektorzy będą osobno głosować na kandydatów na prezydenta i wiceprezydenta, z których co najmniej jeden nie będzie rezydentem ich stanu. Oznaczało to, że kandydat na wiceprezydenta nie może konkurować z kandydatem na prezydenta, lecz będzie się ubiegał o nominacje razem z nim. Formalnie kandydata na wiceprezydenta wybierają konwencje partyjne, niemniej w praktyce zwycięski kandydat na prezydenturę ma decydujący wpływ na selekcję swojego wiceprezydenckiego partnera i w istocie jego preferencje są sygnalizowane wyborcom jeszcze w toku *primaries*, czyli w trakcie procesu selekcjonującego partyjnych prezydenckich kandydatów.

Poprawka XII zmniejszyła również do 3 liczbę kandydatów, z których (w wypadku braku poparcia większości elektorów) wybiera prezydenta Izba Reprezentantów; Senat w podobnej sytuacji decyduje miedzy dwoma kandydatami na wiceprezydenta, którzy uzyskali największą liczbę głosów elektorskich[31]. Ogólna liczba głosów elektorskich wynosi 538, z tego 435 głosów odpowiada liczbie mandatów w Izbie Reprezentantów, 100 głosów liczbie senatorów, a 3 głosy (zgodnie z XXIII Poprawką do Konstytucji) zostały dodatkowo przyznane stołecznemu Dystryktowi Kolumbii, który znajduje się na terenie metropolitalnym Waszyngtonu[32]. Aby zwyciężyć, kandydat musi zatem uzyskać co najmniej 270 głosów. Nie

[28] W istocie sytuacja wymagająca interwencji Kongresu zaistniała jedynie dwukrotnie w historii Stanów Zjednoczonych: po raz pierwszy w 1800 roku, gdy T. Jefferson i A. Burr otrzymali równą ilość głosów elektorskich, oraz w 1824 roku, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał większości głosów. Por. E. S. Corwin, *The Constitution and What it Means Today*, Princeton 1990, s. 453.

[29] Wstępna propozycja, aby w wypadku, gdy rozłożenie głosów elektorskich nie daje poparcia większości elektorów dla żadnego z kandydatów o wyborze decydował Senat, została zmieniona na Konwencji Filadelfijskiej. Konwencja zadecydowała, że w takiej sytuacji decyzję o wyborze prezydenta podejmie Izba Reprezentantów, a Senat w podobnej sytuacji zadecyduje o wyborze wiceprezydenta (art. II, sek. I/3). Por. także: L. D. Longley, N. R. Peirce, *op. cit*., s. 19.

[30] Senat wybrał wiceprezydenta tylko raz, w 1836 roku, gdy kandydatowi Richardowi Johnsonowi zabrakło jednego głosu do wymaganej większości (*ibidem*. s. 127).

[31] Poprawkę wprowadzono w 1824 roku, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał większości głosów kolegium elektorskiego. W tej sytuacji prawo wyboru prezydenta przeszło na Izbę Reprezentantów, w której trzynaście stanowych delegacji wybrało Johna Q. Adamsa, siedem delegacji głosowało na Andrew Jacksona, trzy za Williamem Crawfordem. Adams został prezydentem, chociaż Jackson uzyskał większą ogólną liczbę głosów wyborców.

[32] W istocie należy tu zasygnalizować problemy wyborcze Dystryktu Kolumbii (DC). Potrzebę istnienia „stanu federalnego" sygnalizował już Madison w „Federalist Papers" (nr 43) i stworzenie takiego stanu przewidziała konstytucja federalna (art. I, sek. VIII/17). Stan taki został wydzielony z dwóch stanów: Marylandu i Wirginii. Do 1801 roku wyborcy w DC głosowali w wyborach kongresowych w swoich macierzystych stanach. W tym roku wszakże prawa glosowania w Wirginii i Marylandzie mieszkańcom DC odebrano i do chwili obecnej problem ich „równych praw", zagwarantowanych przez XIV Poprawkę do Konstytucji z 1868 roku, nie został uregulowany. W 1961 roku, kolejna XXIII Poprawka, przyznała DC prawo wyłonienia trzech elektorów głosujących w wyborach prezydenckich. W Kongresie Federalnym DC jest reprezentowane przez delegata głosującego w komisjach, ale nie w Izbie Reprezentantów i Senacie. Próby kompromisowego uregulowania

można więc wykluczyć sytuacji, że głosy podzielą się równo (269 na 269) i wtedy prawo wyboru przejdzie na Izbę Reprezentantów.

Na początku historii Stanów Zjednoczonych elektorów wybierały legislatywy stanowe, obecnie są oni wybierani przez wyborców. Oznacza to, że w niektórych stanach wyborcy nie głosują bezpośrednio na prezydenckiego kandydata ich partii, ale na elektorów; w innych głosują na kandydata na prezydenta, ale jemu jest przypisana liczba partyjnych elektorów, na których faktycznie głosują wyborcy. Jeżeli elektorzy składają swoje głosy na zwycięskiego kandydata, to ich stopień decyzyjności jest po prostu symboliczny. W praktyce oznacza to, że każdy stan przeznacza wszystkie swoje głosy elektorskie zwyciężającemu kandydatowi na prezydenta. Zadecydowało o tym wprowadzenie w 1836 roku zasady, że zwycięzca bierze wszystkie głosy stanowych elektorów, czyli tak zwanej *unit rule*[33].

Różnice między proporcjonalnym rozdzieleniem głosów elektorów a metodą *unit rule* można zaprezentować na przykładzie amerykańskich wyborów prezydenckich z 2000 roku, w których przyjęty system kolegium elektorskiego w znacznym stopniu zadecydował o zwycięstwie George'a Busha nad kandydatem demokratów, Alem Gore'em. Dla poznania specyfiki amerykańskiego systemu wyborów prezydenta zrozumienie różnic między powyższymi metodami liczenia głosów elektorskich jest kwestią ogromnie istotną.

Przy założeniu proporcjonalnego systemu dystrybucji głosów elektorskich (a więc odrzuceniu *unit rule*) sześć stosunkowo słabo zaludnionych stanów, głosujących zdecydowanie za republikanami (Alaska, Idaho, Montana, Nebraska, Północna Dakota i Wyoming), mogłyby dostarczyć Bushowi czternaście głosów z ogólnej sumy dwudziestu głosów elektorskich przypadających na te stany[34]. Gę-

sytuacji przez ustawę federalną w 1983 roku i 1993 roku się nie powiodły, a kolejna próba z 2007 roku została zablokowana przez Senat. Podobnie nie powiodła się próba w 1985 roku wprowadzenia do Konstytucji odpowiedniej poprawki, a reprezentanci Partii Demokratycznej do chwili obecnej blokują również projekty ponownego wcielenia DC do Marylandu. Paradoksalna sytuacja wyborcza „stanu federalnego" pozostaje nierozwiązana. Dla szerszego komentarza por. strony internetowe: http://en.wikipedia.org/wiki/District_of_Columbia_Vote_in_House_of_Representatives#cite_note-1; http://www.dwheeler.com/essays/dc-in-maryland.html; http://www.dcvote.org/advocacy/dcvramain.cfm; http://www.usconstitution.net/constamfail.html.

[33] Por. *House of Representatives Committee on the Judiciary Subcommittee on the Constitution Subcommittee Hearing on "Proposals for Electoral College Reform"*, H. J. Res. 28 and H. J. Res. 43, September 4, 1997, 2237 Rayburn House Office Building, Testimony of Judith A. Best, State University of New York at Cortland, http://judiciary.house.gov/Legacy/222314.htm. Wyjątkiem są tu stany, takie jak Maine czy Nebraska, w których głosy wyborców mogą być rozdzielane według specjalnego klucza zwanego *district method*. System ten oznacza, że jedynie dwa z czterech elektorskich głosów w Maine i dwa z pięciu głosów w Nebrasce, są zagwarantowane dla zwycięskiego kandydata, reszta może być rozdysponowana proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na partie. Sytuacja podobna mogłaby się zdarzyć, gdyby w poszczególnych dystryktach wygrali różni kandydaci, co do tej pory się nie wydarzyło. Por. „United States Electoral College, strona internetowa: http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/faq.html#number.

[34] Z danych z 11 listopada 2000 roku, a więc cztery dni po wyborach, wynikało, że podział głosów był następujący. Na Alasce (3 głosy elektorskie) za Gore'em (G) głosowało 61 203 wyborców, za Bushem (B) 131 664; tak więc przy systemie proporcjonalnym Bush uzyskałby 2 z 3 dostępnych głosów elektorskich. W Idaho (4 głosy) 137911 (G), 335 590 (B); na Busha przypadałyby 3 z 4 głosów. W Montanie (3 głosy), 135 698 (G), 238 962 (B); na Busha przypadałyby 2 głosy. W Nebrasce (5 głosów), 215 127 (G), 407 806 (B); Bush uzyskałby nie więcej niż 3 głosy. W Północnej Dakocie (3 głosy), 95 892 (G), 175 558 (B); Bush uzyskałby 2 głosy. W Wyoming (3 głosy) 60 421 (G), 147 674 (B); Bush uzyskałby 2 głosy. W tym dniu (a więc przed

sto zaludniona i niemal równo podzielona między zwolenników Busha i Gore'a Floryda przyniosłaby republikanom prawdopodobnie tylko trzynaście z ogólnej liczby dwudziestu pięciu głosów. Przyjęty obecnie model oddawania wszystkich głosów stanowych *en bloc* na zwycięzcę (*unit rule*) przyniósł Bushowi dwadzieścia pięć głosów z Florydy, a z wymienionych sześciu stanów – dwadzieścia jeden głosów elektorskich.

Należy odnotować kilka obserwacji. Przy obecnym systemie głosowania znacznie zaludniony stan (Floryda) stał się ważniejszym okręgiem wyborczym niż sześć małych stanów. Dla stanu przynoszącego przyszłemu prezydentowi tak wielka liczbę głosów elektorskich oznacza to przesunięcie w jego kierunku funduszy przeznaczonych na kampanię wyborczą oraz przyszłe jego kontakty z oboma partiami zabiegającymi o znaczącą polityczną klientelę.

System proporcjonalny byłby najkorzystniejszy dla stanów małych, gdyż dałyby one zwycięzcy czternaście głosów, a więc więcej niż Floryda, która przyniosłaby jedynie trzynaście głosów. Oznacza to, że system kolegium elektorskiego, bez modelu *unit rule*, wzmacniałby (zgodnie z oryginalnym założeniem Konwencji Filadelfijskiej) stany słabo zaludnione[35]. Głosowanie *en bloc* wyrównało, do pewnego stopnia, te dysproporcje. Z kolei, jak wynika z dalej przedstawionego zestawienia, zastąpienie kolegium elektorskiego przez system wyborów bezpośrednich, przyniosłaby Bushowi ponad dwa razy więcej głosów z Florydy (2 910 198) niż z sześciu małych stanów razem wziętych (1 437 254), co musiałoby przesunąć małe stany na margines polityczny.

Konkludując, amerykański system elektorski nie jest być może systemem najbardziej demokratycznym, niemniej amerykańscy konstytucjonaliści uważają, że kraj ten jest przede wszystkim republiką, a nie typową demokracją[36]. Potwierdzają to wyniki amerykańskich wyborów prezydenckich. Przykładowo, w 2000 roku Bush zdobył 271 głosów elektorskich i poparcie w trzydziestu stanach, a Gore jedynie 266 głosów wspieranych głosami dwudziestu stanów i Dystryktu Kolumbia; niemniej Bush uzyskał poparcie 47,9 procent elektoratu, Gore 48,4 procent[37].

przeliczeniem głosów zagranicznych) wyniki na Florydzie (25 głosów) były następujące: 2 909 871 (G), 2 910 198 (B); Bush uzyskałby 13 głosów. W istocie, w każdym z tych wypadków wszystkie, dzięki *unit rule*, głosy elektorskie zebrał Bush. Dane za: „Time", 20 listopada 2000, s. 43.

[35] Jak zauważa Matthew S. Shugart, „[…] waga głosów [elektorskich] Kalifornii w wyborach prezydenckich odzwierciedla tylko 85 procent siły jej popularnego potencjału wyborczego, gdy Wyoming posiada wagę trzy razy większą niż jego ludnościowe wskaźniki". M. S. Shugart, *Elections: The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective*, „Presidential Studies Quarterly", September 2004, s. 641.

[36] Por. Meitreg, *Electoral College*, strona internetowa, http://www.maitreg.com/politics/articles/electoralcollege.asp.

[37] Por. P. R. Abramson, J. H. Aldrich, D. W. Rode, *Change and Continuity in the 2004 and 2006 Elections*, Washington DC 2007, s. 54, przyp. 10.

Wyniki głosowania na Busha w 2000 roku przy uwzględnieniu różnych systemów wyborczych

System głosowania	Alaska	Idaho	Montana	Nebraska	Północna Dakota	Wyoming	Suma głosów z sześciu małych stanów	Floryda
Elektorski wariant z *unit rule*	3 głosy	4 głosy	3 głosy	5 głosów	3 głosy	3 głosy	21 głosów	25 głosów
Elektorski wariant proporcjonalnego podziału głosów elektorskich w każdym stanie	2 głosy	3 głosy	2 głosy	3 głosy	2 głosy	2 głosy	14 głosów	13 głosów
System wyborów bezpośrednich	131 664	335 590	238 962	407 806	175 558	147 674	1 437 254	2 910 198

Sądy *vs* legislatywy stanowe. Kto decyduje o prawidłowości wyborów w poszczególnych stanach?

Amerykański system wyboru prezydenta zawsze stawiał przed obserwatorami pytanie, co dzieje się w sytuacji, gdy wyniki wyborów są kwestionowane w sądach stanowych. Może się bowiem zdarzyć, że sposób przeliczania głosów (zgodnie z precedensem Florydy w 2000 roku) mógłby być zaakceptowany przez sądy tego stanu, ale odrzucony przez stanową legislatywę, która zgodnie z federalną konstytucją może ostatecznie zdecydować o sposobie składania głosów w wyborach prezydenckich. Precedensowa sytuacja, nieprzewidziana przez twórców amerykańskiego systemu wyborów prezydenta, mogłaby się więc wydarzyć i zespół elektorów wyznaczonych przez wybory, kwestionowany w sądach i w rezultacie przez sądy zaakceptowany, mógłby zostać ostatecznie odrzucony przez stanową legislatywę.

W 2000 roku impas wyborczy doprowadził do sytuacji, w której niektóre okręgowe sądy Florydy nakazały ręczne przeliczanie głosów, inne potwierdziły prawo Sekretarza Stanu do odrzucenia głosów przeliczanych w ten sposób. Apelacja do Sądu Najwyższego Florydy jedynie przedłużyła walkę wyborczą. Mogło to oznaczać przesunięcie decyzji o akceptacji wyników wyborów do stanowej legislatywy. Teoretycznie Kongres Stanów Zjednoczonych decydowałby wtedy, który z modeli przeliczania głosów, zaakceptowany przez sądy lub przez legislatywę, miałby ten stan reprezentować[38].

[38] Niektórzy komentatorzy uważają, że obecny system wyboru prezydenta w Stanach Zjednoczonych ukształtował się w rezultacie kompromisu „między dwoma najgorszymi rozwiązaniami", w których prezydenta wybierałyby legislatury stanowe lub Kongres Stanów Zjednoczonych. Por. *Direct Election of the President*, „American Enterprise Institute for Public Policy Research" 1977, s. 10.

Ostateczną decyzję w tej konfliktowej sytuacji podjął w 2000 roku Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, nakazując sądom stanowym zweryfikowanie ich decyzji. Faktycznie przesądziło to o wynikach wyborów w całym kraju[39].

Może się również zdarzyć, że elektorzy, teoretycznie reprezentujący wolę wyborców głosujących na ich prezydenckiego kandydata, mogą zdradzić życzenia obywateli, a więc nie głosować zgodnie z instrukcjami partyjnymi. Historia zna osiem takich przypadków, w których elektorzy złamali zobowiązania wyborcze w stosunku do własnych partii. Obecnie dwadzieścia stanów nie nakłada żadnych formalnych wymogów na elektorów, dziewiętnaście innych stanów (oraz Dystrykt Kolumbii) wymaga głosowania zgodnego z linią partyjną, niemniej nie przewiduje żadnej kary za ich niespełnienie. Tylko pięć stanów postanowiło karać elektorów sprzeniewierzających się własnej partii niewielkimi karami pieniężnymi, które np. w Oklahomie nie wynosiły więcej niż 1000 dolarów.

Prezydent „elektorów" czy prezydent „wyborców"

Z obserwacji amerykańskiego sytemu wyborczego rodzi się również następne, sugerowane już wyżej, pytanie: jak można wytłumaczyć sytuację w kraju demokratycznym, gdzie prezydentem zostaje kandydat, który otrzymał mniej głosów wyborczych niż pokonany przez niego konkurent. Tu znowu klasycznym już przykładem stały się wyniki wyborów w 2000 roku; Bush uzyskał w nich poparcie 50, 460, 110 wyborców, a przegrywający wybory Gore 51, 003, 926 głosów. Rezultat taki wynika niewątpliwie zarówno z nierównego rozłożenia głosów elektorskich między stany małe i duże, jak i, dodatkowo, z przyjęcia zasady, że zwycięzca w wyborach stanowych bierze cały blok głosów elektorskich.

Rozważmy kilka przykładów mogących zadecydować o takim rezultacie. Po pierwsze, geografia wyborcza wskazuje, że przegrywający kandydat na prezydenta może zwyciężyć wielką różnicą głosów w kilku stanach, a zwycięzca może uzyskać niewielką przewagę w innych stanach. Przedstawiona niżej tabela, uwzględniająca hipotetycznie taką sytuację w pięciu stanach o założonej równej liczbie (100 000) wyborców i dających zwycięzcy tę samą ilość głosów elektorskich, taką możliwość ilustruje.

Abstrakcyjnie wybrany przykład wskazuje, że głosy w stanie A i B, oddane na przegrywającego w rezultacie końcowym kandydata X, ponad konieczną do zwycięstwa stanowego większość, były faktycznie stracone; również głosy oddane na niego w stanach C, D i E nie poprawiły jego ostatecznego wyniku, przynosząc zwycięstwo w głosowaniu popularnym i równocześnie porażkę w zakresie głosów elektorskich.

[39] Dla dokładniejszej analizy kryzysu wyborczego na Florydzie w 2000 roku zob.: R. R. Ludwikowski, *Aspekty prawne ostatnich wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych*, „Państwo i Prawo" 2001, z. 4 (662), s. 33–45.

Liczba głosów elektorskich (w hipotetycznie równych stanach)	Kandydat X – głosy wyborcze	Kandydat X – zwycięstwo w stanie	Kandydat Y – głosy wyborcze	Kandydat Y – zwycięstwo w stanie
Stan A (10 głosów elektorskich)	80 000 (80 %)	X	20 000 (20%)	
Stan B (10 głosów)	90 000 (90%)	X	10 000 (10%)	
Stan C (10 głosów)	45 000 (45%)		55 000 (55%)	X
Stan D (10 głosów)	40 000 (40%)		60 000 (60%)	X
Stan E (10 głosów)	48 000 (48%)		52 000 (52%)	X
Suma głosów wyborców i głosów elektorskich – liczba wygranych stanów	**303 000**	**20 głosów elektorskich – 2 stanowe zwycięstwa**	**197 000**	**30 głosów elektorskich – 3 stanowe zwycięstwa**

Oznacza to, że dla stanów amerykańskich, zawsze zabiegających o promocję ich interesów przez wizyty prezydenckich kandydatów i przyszłe kontakty z Białym Domem, sama walka wyborcza i w miarę równe podzielenie poparcia wyborców dla obu partii mogą być korzystne. Choć obserwacja ta niewątpliwie nie jest zbyt wygodna dla polityki partyjnej, niemniej musi się zauważyć, że kandydaci prezydenccy zwracają mniejszą uwagę na stany, w których ich partie mają zapewnione poparcie większości, niż na takie, w których zwycięstwo wyborcze nie jest do końca przesądzone.

Porzucając przykład abstrakcyjny, należy zauważyć, że w konkretnych realiach amerykańskich zwycięstwo w głosach elektorskich, przy porażce w wyborach popularnych (*the popular vote)* zdarza się najczęściej, gdy zwycięzca ma mniejsze poparcie w licznie zaludnionych stanach niż w stanach słabiej zaludnionych[40]. W stanach takich jak, przykładowo, Floryda, Ohio czy Pensylwania, głosy wyborców rozkładają się stosunkowo równomiernie między dwie główne partie polityczne, natomiast nierzadkie są sytuacje, w których stany mniejsze głosują w sposób „jednopartyjny", co oznacza silną tendencję do głosowania za kandydatami jednej partii. Zwycięzca w silnie zaludnionych stanach zbiera wszystkie głosy elektorskie, lecz uzyskuje stosunkowo niewielką przewagę w zakresie głosów popularnych; zwycięzca w małych „jednopartyjnych" stanach gromadzi stosunkowo (choć nieproporcjonalnie)[41] mniejszą ilość głosów elektorskich i niemal wszystkie głosy wyborcze. Ostateczny wynik wyborczy może więc wykazać, że głosy wyborcze zebrane w stanach małych mogą zrównoważyć niewielką przewagę konkurenta w głosowaniu popularnym w stanach dużych, choć nie mogą przynieść przegrywającemu kandydatowi wystarczającej do ostatecznego zwycięstwa ilości głosów elektorskich.

[40] Por. w tej kwestii podobne uwagi P. Kienitza, *Options for Electoral College Reform*, strona internetowa, http://gning.org/electoral.html.

[41] „Nieproporcjonalność", jak już wskazywaliśmy, oznacza celowo założone przez amerykańskich Ojców Założycieli dowartościowanie stanów małych, przez przyznanie im liczby głosów nieproporcjonalnie większej, niż wynikałoby to z uwzględnienia czynnika populacyjnego.

Wybór kandydatów na prezydenta przez partie polityczne (prawybory)

Z jednej strony konstytucja Stanów Zjednoczonych nie przewiduje żadnych procedur określających wybór kandydatów na stanowisko prezydenckie, z drugiej natomiast ukształtowanie się systemu dwupartyjnego wymagało określenia procesu wyłaniania kandydatów dwóch najważniejszych partii amerykańskich. Aż do początku XIX wieku kongresowi deputowani Partii Demokratycznej i Republikańskiej nominowali prezydenckich kandydatów swoich partii. System ten nie funkcjonował jednak odpowiednio i od 1832 roku został zastąpiony mechanizmem przewidującym nominacje kandydatów dwóch podstawowych partii przez partyjne zgromadzenia (*conventions*)[42]. Zgodnie z nim delegaci na konwencje ogólnokrajowe byli wybierani na konwencjach stanowych, do których z kolei kandydatów wybierano na zgromadzeniach na poziomie dystryktów. Nie istniał jednak żaden mechanizm umożliwiający opinii społecznej wywarcie wpływu na faktyczną decyzję władz partii.

W 1912 roku trzynaście stanów, na czele z Północną Dakotą, przeprowadziło wybory powszechne mające wskazać delegatom na konwencje narodowe preferencje obywateli tychże stanów. Popularny wówczas Teodor Roosevelt wygrał zdecydowanie ten plebiscyt poparcia społecznego, zwyciężając w *primaries* w jedenastu stanach. Niemniej, na skutek manipulacji partyjnych, nominację Partii Republikańskiej uzyskał ostatecznie William H. Taft; delegaci Roosevelta zostali po prostu zastąpieni delegatami Tafta[43].

W krótkim czasie aż dwanaście kolejnych stanów zaczęło eksperymentować z prawyborami, zarówno z takimi, które miały wyłaniać delegatów na konwencje krajową partii, jak i takimi, które mogłyby sugerować kandydata na prezydenta z ramienia partii. Te drugie w dalszym ciągu nie były jednak wiążące dla delegatów. Przykładowo, w 1920 roku na konwencji republikańskiej nominację uzyskał senator Warren Harding, który wziął udział w prawyborach (*primaries*) jedynie w swoim własnym stanie (Ohio), a nie senator Hiram Johnson, który wygrał większość *primaries* w dwudziestu innych stanach. Jeszcze trzydzieści lat później prezydent Harry Truman ubiegający się o reelekcję stwierdził, że *primaries* są jedynie „mydleniem oczu", a ostateczne decyzje nominacyjne i tak zapadną na konwencji[44]. Choć wybory z 1952 roku rzeczywiście potwierdziły tę prognozę, należy podkreślić, że dzięki instytucji *primaries* niektórym kandydatom luźno związanym z partią (D. Eisenhowerowi – z Republikańską, a E. Kafauverowi – z Demokratyczną)

---

[42] *U.S. Presidential Primary*, Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Presidential_primary, rozdz. 3–4. Szerzej zob. J. S. Chase, *Emergence of the Presidential Nominating Convention, 1789–1832*, Urbana 1973.

[43] Rozczarowany T. Roosevelt, który nie uzyskał nominacji republikanów podczas konwencji krajowej, założył nową partię, Bull Moose Party, i z jej ramienia startował w wyborach prezydenckich. Jak wiadomo, z podziału wśród republikanów skorzystał wówczas demokrata Woodrow Wilson, zwyciężając ostatecznie w wyborach.

[44] K. Kendall, *Communication Patterns in Presidential Primaries 1912–2000, Knowing the Rules of the Game*, „Press, Politics, and Public Policy", June 1998, s. 3.

udało się przekonać wyborców o sile własnych kandydatur. Już pierwsze *primaries* Partii Republikańskiej w New Hampshire przyniosły zwycięstwo Eisenhowerowi nad senatorem Robertem Taftem. Kefauver uzyskał duże poparcie wśród wyborców demokratycznych, zwyciężając w dwunastu, z piętnastu, stanach. W jego wypadku potwierdziła się jednak przepowiednia Trumana: nominację uzyskał faworyt partyjny – Adlai Stevenson, niebiorący w ogóle udziału w prawyborach.

Ponownie w 1968 roku Partia Demokratyczna postanowiła przyznać nominację Hubertowi Humphreyowi, który w ogóle nie wystartował w prawyborach. Nacisk opinii publicznej, niezadowolonej z odwrotu od zdemokratyzowania drogi nominacyjnej, skutkował powołaniem komisji McGoverna-Frasera, mającej doprowadzić do reformy zmniejszającej znaczenie stanowych władz partyjnych w procesie nominacyjnym[45]. W efekcie prac komisji następne *primaries* w 1972 roku przybrały inne oblicze. Nominacje obu partii uzyskali zwycięzcy *primaries*: Richard Nixon oraz senator George McGovern. Kandydatów ubiegających się o nominacje z ramienia Partii Demokratycznej było aż trzynastu i wszyscy oni zaangażowali się w aktywny udział w *primaries* w dwudziestu dwóch stanach oraz w Dystrykcie Kolumbia. Nagłośnienie walk nominacyjnych przez media przyczyniło się znacząco do popularyzacji prawyborów w tychże stanach oraz do podchwycenia metody nominacji przez struktury partyjne w pozostałych stanach. Od tych właśnie wyborów, prawybory stały się niekwestionowanym elementem politycznej rzeczywistości w USA.

Mechanizm prawyborów

Celem prawyborów jest wskazanie przez wyborców delegatów na krajową konwencję partyjną, podczas których delegaci zadecydują, który z kandydatów na prezydenta będzie reprezentował daną partię w wyborach prezydenckich. W tym sensie ten pośredni proces nominacyjny można uznać za analogiczny do głównego procesu wyborczego, w którym elektorzy ostatecznie wybierają prezydenta[46]. Jednakże jest to proces znacznie bardziej chaotyczny, o dużych różnicach między poszczególnymi stanami, co tłumaczyć można odmiennymi tradycjami politycznymi stanów w tym zakresie.

Każda z partii ma swój własny system ustalania liczby delegatów w każdym stanie oraz przypisywania tych delegatów poszczególnym kandydatom. Prawybory przybierają jedną z dwóch podstawowych form: wspomniane już *primaries* albo *caucuses*. Podstawowa różnica między nimi polega na tym, że *primaries* organizowane są przez władze stanowe, natomiast *caucuses* przez same partie[47].

---

[45] J. Derylo, *Prawybory w Stanach Zjednoczonych*, artykuł dostępny na stronie http://www.psz.pl, s. 2 [4 kwietnia 2007].

[46] M. S. Shugart, *op. cit.*, s. 648.

[47] W niektórych stanach, np. w Teksasie, Partia Demokratyczna wyłania 30% delegatów w drodze *cau-*

Organizacja *caucuses* pozostawiona jest swobodzie tych partii, a zatem w poszczególnych stanach proces ten może przebiegać odmiennie. Jest to właściwie cykl zebrań partyjnych sąsiadów (słowo *caucus* pochodzi z indiańskiego języka Algonkinów i oznacza zebranie starszyzny plemiennej). Na pierwszym lokalnym zebraniu wybiera się kandydatów na prezydenta oraz osoby mające zostać jego delegatami. Wyłonieni kandydaci uczestniczą następnie w spotkaniu na szczeblu hrabstwa (*county*) albo dystryktu kongresowego. Ostatnim etapem tej procedury jest konwencja stanowa.

Stopień otwartości *caucuses* może być różny; stany zezwalają na uczestnictwo wszystkim zarejestrowanym członkom partii, z tym że niektóre z nich akceptują rejestrację w dniu głosowania. Zwolennicy każdego kandydata na prezydenta spotykają się oddzielnie, aby wybrać delegatów (*delegates*) na konwencję krajową. Stany stosujące ten system to przede wszystkim Iowa, Alaska, Nevada, Maine oraz Wyoming.

Przyjrzyjmy się bliżej rozmaitym mechanizmom selekcji kandydatów na podstawie rozwiązań przyjętych w stanie Iowa, którego przywilejem jest organizowanie pierwszego głosowania w każdym roku wyborczym. W dniu, w którym odbywa się *caucus*, mieszkańcy stanu, będący zarejestrowanymi członkami partii (w Iowie możliwa jest właśnie rejestracja dopiero w tym dniu), zbierają się z zgodnie z preferencją partyjną w 1784 okręgach wyborczych (*precincts*) w celu wybrania delegatów do 99 konwencji na poziomie hrabstw. Republikanie stosują metody o różnym stopniu sformalizowania: większością głosów, w drodze tajnego głosowania, ale czasem także po prostu poprzez podniesienie rąk. Niewiążące wyniki głosowania przekazywane są stanowym władzom partyjnym, zaś w ten sposób wyłonieni delegaci podczas konwencji hrabstwa wybierają kandydatów do konwencji dystryktu, a tam wybiera się delegatów do Konwencji Iowy. A zatem dopiero Republikańska Konwencja Stanowa selekcjonuje ostatecznych delegatów na konwencję krajową.

Demokraci głosują poprzez zajmowanie określonego miejsca na sali, tworząc tzw. grupy preferencyjne. Wprowadzony został wymóg, aby delegat otrzymał co najmniej piętnaście procent głosów, żeby móc przejść na stopień konwencji hrabstwa, itd. Jeśli kandydat otrzymuje mniej niż piętnaście procent głosów, zwolennicy innego delegata dostają czas na zastanowienie się, i mogą poprzeć innych kandydatów albo zrezygnować z głosowania[48]. Większość delegatów na krajową konwencję demokratyczną wybieranych jest na poziomie dystryktu, pozostali podczas konwencji stanowej[49]. Wydaje się, że takie *caucuses* lepiej zabezpieczają interesy obywateli niż *primaries*: uczestnicząc w *caucuses*, mają szansę zorientować się w szansach kandydata w czasie aktu głosowania i ewentualnie poprzeć innego

cuses, a 70% w drodze *primaries*. Zob. J. Klonsky, *The Caucus System in the U.S. Presidential Nominating Process*, „Council on Foreign Relations", 3 marca 2008, http://www.cfr.org/publication/15640.

[48] Iowa Caucus 2008, http://www.iowacaucus.org/iacaucus.html.

[49] Iowa Caucuses, Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Iowa_caucuses.

kandydata niż pierwotnie zamierzali. Z drugiej strony, odnotować trzeba, że z tego właśnie względu głosowanie w *caucuses* jest aktem znacznie bardziej czasochłonnym, mogącym zniechęcać wyborców do wzięcia w ogóle udziału.

Warto zauważyc, że w 2008 roku, poza Newadą i Zachodnią Wirginią, Barack Obama zwyciężył we wszystkich *caucuses* w kraju, z olbrzymią przewagą głosów nad Hillary Clinton.

Rodzaje *primaries*

Primaries mogą mieć charakter otwarty lub zamknięty. W prawyborach otwartych osoba uprawniona do głosowania może oddać głos na kandydata każdej partii, bez wymogu formalnej przynależności do żadnej partii. W niektórych stanach wyborca przystępujący do oddania głosu musi jednak określić, którą partię zamierza poprzeć. Otwarte *primaries* stosowane są np. w Alabamie, Arkansas, Georgii, Idaho, Indianie, Michigan, Teksasie i Wirginii[50]. Otwarte *primaries* mogą być organizowane zgodnie z zaangażowaniem partyjnym (*partisan model*) albo niezależnie od niego (*non-partisan model*). W pierwszym przypadku wyborcy są ograniczeni do głosowania na tylko jedną listę partyjną – w momencie wejścia do lokalu wyborczego muszą określić na kandydata której partii będą głosować (np. Wirginia); w drugim, wyborcy mogą głosować na kandydatów z dowolnej partii, gdyż dostają *ballots* wszystkich partii i dopiero przy akcie głosowania muszą zdecydować się na kandydata jednej lub drugiej partii (np. w Wisconsin).

Natomiast w *primaries* zamkniętych (*closed primaries*) mogą brać udział jedynie zarejestrowani członkowie partii. Stosowane są one np. w Arizonie, Connecticut, Delaware, Michigan, Nebrasce i Nowym Jorku[51]. W 1986 roku, w sprawie tzw. *Tashjian vs Republican Party of Connecticut*, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych uznał, że zamknięte prawybory w Connecticut naruszają prawa Partii Republikańskiej i jej członków. Ustawa tego stanu z 1956 roku wymagała, aby w *primaries* wszystkich partii uczestniczyć mogli jedynie zarejestrowani członkowie. Natomiast Republikańska Partia stanu Connecticut przyjęła regułę pozwalającą na uczestnictwo w jej *primaries* do urzędów federalnych i stanowych także wyborcom niezależnym, nienależącym do żadnej partii. Z tego powodu Partia Republikańska zaskarżyła stosowanie ustawy stanowej, twierdząc, że pozbawia ona partie konstytucyjnego prawa do swobody stowarzyszania się wedle własnego uznania. Dystryktowy sąd federalny uznał ten argument, wydając zakaz stosowania tej ustawy (*injunction*), a Sąd Najwyższy zatwierdził decyzje niższych sądów w tej sprawie, uznając że prawo do swobodnego zrzeszania, gwarantowane przez I i XIV Poprawkę do Konstytucji, rozciąga się także na organizacje i partie poli-

[50] Dla kompletnej listy stanów posiadających otwarte *primaries* zob. *FairVote-Primaries: Open and Closed*, http://www.fairvote.org/?page=1801.

[51] *Ibidem*.

tyczne. Fakt, iż na mocy art. I sekcji IV Konstytucji stany mają władzę w zakresie regulowania czasu, miejsca i sposobu wyborów, nie usprawiedliwia naruszania przez stan praw fundamentalnych, czyli prawa do głosowania i wolności stowarzyszeń. W sprawie tej sąd zaznaczył, że kwestie konstytucyjności zamkniętych i otwartych prawyborów od początku ich stosowania budziły liczne kontrowersje i pozostaną na długo nierozstrzygnięte, a zadaniem sądu nie jest opowiadanie się za jednym bądź drugim rozwiązaniem[52]. Orzeczenie Sądu Najwyższego należy zatem traktować wąsko, jako sprowadzające się do stwierdzenia, że zastosowanie ustawy stanu Connecticut do Partii Republikańskiej w tym konkretnym przypadku było niezgodne z konstytucją.

Kilka stanów próbowało wprowadzić tzw. prawybory blankietowe. Na przykład w 2004 roku Kalifornia uchwaliła ustawę (*Proposition 198*) zmieniającą dotychczasowy system zamkniętych prawyborów, w których zarejestrowani członkowie partii mogli oddawać głos na osobę z listy tej samej partii, na wybory o charakterze bardziej otwartym. Zgodnie z nowym rozwiązaniem, wszyscy uprawnieni do głosowania, włącznie z wyborcami niezależnymi, mogli oddawać głos na kandydata jednej partii na jeden urząd, a na kandydata drugiej na inny urząd. Cztery partie stanu Kalifornia, w tym Partia Demokratyczna i Republikańska, zakwestionowały konstytucyjność przepisu stanowiącego, że kandydat każdej partii otrzymujący największą liczbę głosów, uzyskuje automatycznie nominację tej partii na poziomie stanu.

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w sprawie *California Democratic Party vs Jones* uznał, że stan, uchwalając tę ustawę, naruszył granice konstytucyjnego prawa do stowarzyszeń, gdyż zmusza partie polityczne do akceptowania wyborów czynionych przez osoby, które albo odmówiły przynależności do tych partii, albo nawet wyraźnie są wyborcami partii przeciwnej[53]. Sąd Najwyższy wyraził przekonanie, że „wystarczą jedne wybory, w których kandydat na prezydenta wybierany jest przez osoby nienależące do danej partii, aby tę partię zniszczyć"[54]. Po tej decyzji sądu prawybory blankietowe zostały zniesione także w stanach Waszyngton i Alaska.

Ponieważ różnica między wyborami otwartymi i blankietowymi pod względem swobody oddawania głosów przez wyborców na kandydatów jednej lub drugiej partii nie jest zbyt ostra, można było oczekiwać, że precedens Sądu Najwyższego wcześniej lub później otworzy drzwi do zakwestionowania także prawyborów otwartych. Stało się tak w 2007 roku, gdy Partia Republikańska stanu Waszyngton zaskarżyła system otwartych *primaries* uchwalony z inicjatywy mieszkańców tego stanu w 2004 roku (*Initiative I-872*), powołując się właśnie na precedens Sądu z 2000 roku[55]. Zgodnie z tym nowym systemem, kandydaci mają być identyfi-

[52] 479 U.S. 208, 220 (1986).

[53] 530 U.S. 567 (2000).

[54] *Ibidem*.

[55] *Washington State Grange vs Washington State Republican Party*, No. 06–713, 2008.

kowani na karcie do głosowania poprzez wskazaną przez nich samą preferencję partyjną, a wyborcy mogą głosować na któregokolwiek kandydata, niezależnie od własnej przynależności partyjnej, a dwóch kandydatów z największą ilością głosów ma przejść do następnego etapu wyborów (nawet jeśli są z tej samej partii). Zdaniem Partii Republikańskiej stanu Waszyngton, ta nowa regulacja tak samo narusza konstytucyjne prawo wolności słowa i stowarzyszania się, jak i wcześniejsza regulacja kalifornijska, uznana za niekonstytucyjną w sprawie *Jones*. Sąd odróżnił jednak te dwie sytuacje, stwierdzając, że w przeciwieństwie do ustawy kalifornijskiej, zgodnie z *Initiative I-872*, *primaries* nie wyłaniają nominatów partyjnych, gdyż partie zachowują swobodę nominowania swojego własnego kandydata. Podtrzymał zatem ważność otwartych *primaries* w Waszyngtonie.

Przykładem rozwiązania pośredniego jest system stosowany obecnie w Kalifornii (tzw. system zamknięty zmodyfikowany). Po wspomnianej wyżej decyzji Sądu w sprawie *California Democratic Party vs Jones*, uznającej niekonstytucyjność rozwiązania wprowadzonego przez *Proposition 198*, uchwalona została nowa ustawa stanowa. Zgodnie z nią, każda partia polityczna w tym stanie może zdecydować, czy dopuścić niezarejestrowanych członków do głosowania w swoich prawyborach do określonego urzędu, poprzez zawiadomienie sekretarza stanu w odpowiednim terminie przed wyborami. W 2004 roku okazało się, że w sytuacji wolnego wyboru zarówno Partia Demokratyczna, Partia Republikańska, jak i Amerykańska Partia Niezależna zgodziły się na uczestnictwo wyborców niezrzeszonych w głosowaniu. Natomiast w ostatnich prawyborach prezydenckich w 2008 roku republikanie nie wykorzystali tej możliwości[56].

Oba typy *primaries* mają swoich zwolenników i przeciwników. Z punktu widzenia interesów wyborcy, korzystniejszy jest niewątpliwie system otwartych *primaries*, gdyż pozwala wszystkim uprawnionym do głosowania swobodnie oddać głos zgodnie z własnymi przekonaniami, bez konieczności formalnej rejestracji jako członka partii. Z kolei dla samych partii system zamkniętych *primaries* stwarza możliwość większej kontroli nad swoim elektoratem. Wyborcy mają wtedy również większą motywację do wstępowania w szeregi partii, co daje im potem poczucie przynależności do niej i poczucie współodpowiedzialności w procesie nominacyjnym.

System otwarty krytykuje się głównie za możliwości manipulacji, które stwarza. Po pierwsze, możliwe jest wówczas, że sympatycy jednej partii biorą udział w *primaries* partii przeciwnej, w tym celu, aby zagłosować na kandydata, który ich zdaniem będzie miał mniejsze szanse w ostatecznym pojedynku z kandydatem ich partii[57]. I tak, większa niż zazwyczaj frekwencja w prawyborach demokratycz-

[56] California Secretary of State – Elections & Voter Information, http://www.sos.gov/elections/elections_decline.htm.

[57] Np. w 2008 roku, w szeregach konserwatywnych republikanów popularna była koncepcja uczestniczenia w prawyborach demokratycznych w celu zagłosowania na Hillary Clinton. Jej zwycięstwo miałoby jakoby być korzystniejsze dla Johna McCaina, mającego już zapewnioną nominację, gdyż sondaże wskazywały, że w starciu z McCainem większe szanse ma Obama niż Clinton.

nych w 2008 roku tłumaczona może być zarówno długotrwałą wyrównaną walką między Barackiem Obamą i Hillary Clinton, jak i faktem głosowania sympatyków republikańskich w otwartych głosowaniach demokratycznych.

Po drugie, w systemie otwartych *primaries* wpływ członków partii na wybór swojego reprezentanta ulega znacznemu osłabieniu. Okazać się bowiem może, że ostateczny zwycięzca prawyborów nie jest wyłoniony głosami członków partii, ale głosami wyborców niezdecydowanych, uważających się za niezależnych albo wręcz głosami członków partii przeciwnej. Przykładowo, w New Hampshire zarejestrowani republikanie głosowali przede wszystkim na Mitta Romneya, a w Południowej Karolinie na Mike'a Huckabee, ale ostatecznie w obu stanach zwycięzcą okazał się jednak John McCain[58].

Rodzaje prawyborów w poszczególnych stanach[59]

Stan	*Caucuses*	*Primaries* otwarte	*Primaries* zamknięte
Alabama		X	
Alaska	X		
Arizona			X
Arkansas		X	
Kalifornia		X (demokraci)	X (republikanie)
Kolorado			X
Connecticut			X
Delaware			X
Dystrykt Kolumbia			X
Floryda			X
Georgia		X	
Hawaje	X		
Idaho	X (demokraci)	X (republikanie)	
Illinois		X	
Indiana		X	
Iowa	X		
Kansas	X		
Kentucky			X
Luizjana			X
Maine	X		
Maryland			X
Massachusetts			X*
Michigan		X	
Minnesota		X	
Mississippi		X	
Missouri		X	

[58] Wikipedia, *Open Primary*, http://en.wikipedia.org/wiki/open_primary.

[59] Uproszczony schemat prawyborów, nieuwzględniający pewnych niuansów wprowadzanych przez partie w niektórych stanach, przygotowany na podstawie zestawienia: Primary and Caucus Results – Election Guide 2008, http://politics.nytimes.com/election-guide/2008/results/votes/index.html. Symbol X* przy prawyborach zamkniętych oznacza, że wyborcy niezależni mogą brać udział w głosowaniu. Zob. też przyp. 46.

Montana	X (republikanie)	X (demokraci)	
Nebraska			X
Nevada	X		
New Hampshire			X*
New Jersey			X*
Nowy Meksyk			X
Nowy Jork			X
Karolina Północna			X*
Północna Dakota		X	
Ohio			X
Oklahoma			X
Oregon			X
Pensylwania			X
Rhode Island			X*
Karolina Południowa		X	
Południowa Dakota			X
Tennessee		X	
Teksas		X	
Utah			X
Vermont		X	
Wirginia		X	
Washington		X	
Wirginia Zachodnia	X (republikanie)		X* (demokraci)
Wisconsin		X	
Wyoming	X		

Selekcja i rodzaje delegatów

Obserwator amerykańskich prawyborów może czuć się zagubiony, dopatrując się logiki w sposobie selekcji delegatów i ich kategoriach; muszą go także zastanawiać dysproporcje w ilości delegatów obu partii w poszczególnych stanach. Przedstawiając mechanizmy *primaries*, musimy mieć jednak zawsze na uwadze, że sposób, w jaki partie wybierają swoich delegatów oraz określenie ich liczby, zależy od decyzji samych partii. W 2008 roku liczby te wynoszą odpowiednio: 4 234 delegatów Partii Demokratycznej oraz 2 380 delegatów na konwencję Partii Republikańskiej. Liczba delegatów zależna jest od populacji danego stanu oraz poparcia dla partii w poprzednich wyborach. Demokraci biorą pod uwagę wyniki głosowań w wyborach prezydenckich, republikanie – zarówno wyborów prezydenckich, jak i do Kongresu oraz na stanowiska gubernatorów[60].

Ustawodawstwo poszczególnych stanów określa warunki, jakie muszą spełnić osoby zamierzające ubiegać się o kandydowanie na najwyższy urząd w państwie (*ballot access statutes*). Choć stany mają swobodę określenia tego, ile podpi-

[60] Dla zapoznania się z niezwykle skomplikowanymi formułami ustalania liczby delegatów przez obie partie zob. *The Green Papers, 2008 Presidential Caucuses, Primaries and Conventions:* http://www.thegreenpapers.com/P08/D.phtml (dla demokratów) oraz http://www.thegreenpapers.com/P08/R.phtml (dla republikanów).

sów kandydat na prezydenta musi zebrać, aby zostać umieszczonym na karcie do głosowania lub jaką opłatę uiścić, jednak w przypadku zbyt restrykcyjnych ustaw stanowych sądy dawały wyraz przekonaniu, że stany nie mogą ograniczać praw wyborczych bez wskazania na ważny interes stanu[61].

Ustawodawstwo stanowe na wniosek samych partii może różnicować wymogi skutecznego kandydowania ich członków. Na przykład w Nowym Jorku, NY Election Law § 6-137, przyznaje Partii Republikańskiej i Demokratycznej alternatywne możliwości wejścia na listę prezydenckich kandydatów. Aby znaleźć się na liście wyborczej republikanów, kandydat na prezydenta musi uzyskać co najmniej jedną osobę w każdym dystrykcie, chcącą być jego delegatem. Zgodnie z ustawą, obok wymogu, że kandydat prezydencki musi uzyskać 5 tys. głosów republikanów w całym stanie, wprowadzono warunek, aby kandydat na delegata musiał także zebrać tysiąc podpisów lub pół procenta głosów zarejestrowanych członków Partii Republikańskiej w swoim dystrykcie.

U demokratów prezydencki kandydat musi uzyskać 5 tys. głosów zarejestrowanych demokratów w skali stanu, aby trafić na listy wyborcze w każdym dystrykcie w obrębie stanu. Liczba delegatów przyznana demokratycznemu kandydatowi na konwencję krajową oparta jest na wyniku powszechnego głosowania na tego kandydata, a nie na głosowaniu na delegatów w dystryktach[62].

W 2000 roku starający się o nominację John McCain wybrał 186 delegatów i zdołał uzyskać dla nich 17 tys. podpisów, a dla siebie 10 tys., czyli podwójną liczbę wymaganej. Jednakże liczba głosów oddanych na jego delegatów z przyczyn formalnych okazała się wystarczająca w tylko dwudziestu pięciu z trzydziestu jeden dystryktów. McCain zakwestionował przed sądem federalnym ten proces wyborczy, a sąd zgodził się z tezą, że alternatywa republikańska jest sprzeczna z konstytucją, gdyż nakłada zbyt wysokie obostrzenia na prawo do głosowania[63]. W rezultacie sąd nakazał, aby McCain oraz inni republikańscy pretendenci do urzędu prezydenckiego zostali umieszczeni na listach wyborczych w całym stanie Nowy Jork, o ile zdołają znaleźć delegatów w każdym dystrykcie.

Skład delegatów Partii Demokratycznej na krajową konwencję wyborczą jest bardziej zróżnicowany niż w przypadku Partii Republikańskiej. Podstawową kategorią w obu partiach są tzw. *pledged delegates* wybierani podczas prawyborów; każdy z *pledged delegates* zobowiązuje się do poparcia podczas konwencji tego kandydata, który zwyciężył w prawyborach w danym stanie. Ich zadaniem jest bowiem przekazanie decyzji wyborców na wyższy szczebel procesu wyborczego. Natomiast *unpledged delegates* nie są zobligowani do poparcia tego kandy-

[61] *Williams vs Rhodes* (393 U.S. 23) z 1968 roku była pierwszą taką sprawą, w której wypowiedział się Sąd Najwyższy. Uznał on, że wymóg stanu Ohio, aby kandydaci prezydenccy z nowo założonych partii przedstawiali petycje z podpisami w liczbie co najmniej 15% wszystkich głosów oddanych w poprzednich wyborach na gubernatora, narusza konstytucyjną gwarancję równej ochrony wobec prawa (*Equal Protection Clause*).

[62] Zob. *Special Project: Presidential Primary Ballot Access*, Legal Information Institute, http://www.law.cornell.edu/background/ballot.

[63] *Molinari vs Powers*, 82 F. Supp. 2d 57 (E.D.N.Y 2000).

data, który wygrał w prawyborach z ramienia ich partii. W Partii Demokratycznej wyróżnić można 3 rodzaje *pledged delegates*:

1) delegaci reprezentujący kongresowy okręg wyborczy (*district delegates*). Ich liczba alokowana do konkretnego kandydata obliczana jest proporcjonalnie w stosunku do wyników prawyborów danego kandydata na prezydenta w obrębie tego dystryktu,

2) delegaci reprezentujący cały stan, w ilości opartej na wynikach danego kandydata w skali całego stanu (*at-large delegates*),

3) delegaci reprezentujący władze partii w danym stanie albo wyłaniani w drodze wyborów powszechnych urzędnicy (*party leaders and elected officials*, w skrócie PLEO). W kategorii tej znajdują się przykładowo prezydenci miast, osoby reprezentujące władzę ustawodawczą (*legislative leaders*, czyli *speakers*, oraz *majority* i *minority leaders* w legislatywie) oraz regionalni przywódcy partyjni[64]. Zarówno delegaci *at-large*, jak i PLEO, przyznawani są kandydatowi proporcjonalnie do wyników osiągniętych przez kandydata w całym stanie. Jednocześnie w Partii Demokratycznej kandydat na prezydenta musi uzyskać co najmniej piętnaście procent głosów w każdym stanie, aby móc uzyskać głosy *pledged delegates*.

Unpledged delegates w Partii Demokratycznej nazywa się inaczej superdelegatami (*superdelegates*). Są to przedstawiciele partii, których nie wyłania się w drodze *primaries*, ale którzy automatycznie są delegowani na krajową konwencję partyjną z racji sprawowanego obecnie lub w przeszłości urzędu. Zgodnie z Zasadami Wyboru Delegatów (*Delegate Selection Rules*), przyjętymi 19 sierpnia 2006 roku przez Partię Demokratyczną na rok 2008, należą do nich członkowie kierownictwa Partii Demokratycznej (*Democratic National Committee* – DNC), wszyscy demokratyczni członkowie Kongresu, prezydent i wiceprezydent (jeśli aktualnie pochodzą z Partii Demokratycznej), byli przewodniczący DNC, byli prezydenci, wiceprezydenci, byli przewodniczący Izby Reprezentantów i Senatu oraz gubernatorzy stanu (jeśli pochodzą z Partii Demokratycznej)[65]. Osoby te stanowią mniej więcej jedną piątą wszystkich delegatów demokratycznych. Są reprezentantami tego stanu, w którym zamieszkują, ale są niezależni i mają swobodę głosowania na konwencji krajowej zgodnie z własnym przekonaniem. Oczywiście, w sytuacji, gdy kandydaci na prezydenta osiągają zbliżoną ilość głosów *pledged delegates*, do superdelegatów może należeć ostanie słowo co do tego, który z kandydatów uzyska nominację partii. W ostatnich prawyborach Hillary Clinton posiadała przewagę głosów superdelegatów aż do maja, dopiero seria *primaries* i *caucuses*, w których wygrał Obama, spowodowała stopniowe wycofywanie się superdelegatów z poparcia dla niej i przekazywanie głosów Obamie. Gdyby jednak ani senator z Nowego Jorku, ani senator z Illinois nie osiągnęli magicznej liczby

[64] *Delegates types explained*, Boston.com, http://www.boston.com/news/politics/2008/primaries/about_national_delegates.

[65] *Ibidem*.

2118 delegatów, o nominacji zadecydowaliby właśnie superdelegaci[66]. Przed 1972 rokiem wspomniana już komisja partyjna pod przewodnictwem George'a McGoverna rozważała poddanie pewnym reformom systemu nominacyjnego w obozie demokratycznym. Usunięto wówczas miejsca przysługujące z racji sprawowanego urzędu, a *primaries* miały wyłaniać delegatów wśród osób deklarujących polityczne preferencje na długo przed wyborami. Jak się okazało, reforma ta zniechęciła polityków, którzy woleli nie przesądzać swojego wyboru zbyt wcześnie, od ubiegania się o zostanie delegatem na konwencję partyjną[67]. Szukano rozwiązania, które stworzyłoby silniejsze więzy między samą partią a jej aktywistami oraz chroniło przed impulsywnym przyznaniem nominacji kandydatowi niemającemu większych szans w wyborach. W tym celu, po konwencji w 1980 roku, kolejna komisja, pod przewodnictwem gubernatora Karoliny Północnej Jamesa Hunta, opracowała mieszany system delegatów i superdelegatów, funkcjonujący do dziś[68].

W Partii Republikańskiej *unpledged delegates* odgrywają znacznie mniejszą rolę niż u demokratów; ponadto między stanami panuje duża rozbieżność w traktowaniu tej kategorii delegatów. W wielu stanach republikanie nie mają w ogóle *unpledged delegates* (np. Arizona, Delaware, Floryda, Maryland), a inne wszystkich delegatów traktują tak jak *unplegded* (np. Pensylwania, Kolorado). Tylko pięć stanów zachowuje wyraźny podział między tymi dwoma kategoriami (Idaho, Illinois, Indiana, Luizjana i Nowy Jork)[69].

Sytuację gmatwa dodatkowo fakt wyłaniania przez republikanów tzw. *Republican National Committee Member delegates*, po trzech w każdym stanie, spośród osób ze stanowych komitetów partyjnych. Ponieważ partia nie przyjęła jednak jednolitej zasady w skali kraju co do ich statusu, w rezultacie w części stanów traktuje się ich jako *pledged delegates* (np. w Arizonie i Utah), a w pozostałych jako *unpledged* (np. w Oregonie i Wirginii).

Pozostaje jeszcze pytanie, co się dzieje z głosami *pledged delegates* w wypadku wycofania się kandydata? Czy głosy te przepadają? Czy delegaci dalej są nimi związani? Przykładowo, w ostatnich prawyborach demokratyczny kandydat John Edwards uzyskał poparcie 61 delegatów. Otóż nawet zobowiązania *pledged delegates* nie sięgają tak daleko, aby musieli poprzeć na konwencji krajowej kandydata nieuczestniczącego już w wyścigu do Białego Domu. Delegaci mogą zmienić swoje preferencje i zagłosować, jak chcą. Na przykład w 2000 roku większość delegatów uzyskanych przez Billa Bradleya zagłosowała ostatecznie na Ala Gore'a. Oczywiście wiele zależy od tego, jakiego kandydata pozostającego w wyścigu poprze kandydat wycofujący się; można się spodziewać, że większość dele-

[66] Liczba ta została ustalona przez partie dopiero w czerwcu 2008 roku, w wyniku kompromisu w sprawie prawyborów na Florydzie i w Michigan (oryginalnie miała wystarczyć liczba 2025 delegatów).

[67] AEI Political Report, „American Institute for Public Policy Research" 2008, Vol. 4, issue 3, s. 4.

[68] *Ibidem*.

[69] Indiana jest jedynym stanem, w którym liczba *unpledged delegates* (30) przekracza liczbę *pledged delegates* (27). Zob. *The Green Papers:2008 Presidential Primaries, Caucuses and Conventions*, http://www.thegreenpapers.com/P08/IN-R.phtml.

gatów postąpi zgodnie z tymi wytycznymi, chociaż nie jest to formalny nakaz[70]. W przypadku Edwardsa, który oficjalnie poparł Baracka Obamę, większość „jego" delegatów zagłosowało właśnie na Obamę.

Demokratyczni delegaci wybierani są zgodnie z zasadą proporcjonalności, sposób selekcji przebiega jednak inaczej w stanach, które stosują system *primaries*, a inaczej w stanach mających *caucuses*. W oparciu o wyniki, jakie kandydaci na prezydenta osiągnęli w *primaries*, dystryktowi delegaci przydzielani są proporcjonalnie poszczególnym kandydatom. Przykładowo, jeżeli w danym dystrykcie kandydat A uzyskał pięćdziesiąt procent głosów, otrzyma połowę delegatów. Sami delegaci mogą być wyselekcjonowani przed, w trakcie albo po *primaries*. W niektórych stanach, partie selekcjonują delegatów, zanim jeszcze wyborcy zagłosują w *primaries,* w innych – wyborca oddaje głos zarówno na kandydata na prezydenta, jak i na osoby mające być dystryktowymi delegatami tego kandydata podczas konwencji. W jeszcze innych stanach dopiero po ogłoszeniu wyników *primaries* partyjni zwolennicy każdego z kandydatów wybierają delegatów[71]. W stanach stosujących *caucuses* delegaci są przydzielani poszczególnym kandydatom w oparciu o zebrane przez nich głosy podczas zebrań partii na kolejnych szczeblach.

Natomiast Partia Republikańska pozostawia więcej swobody swoim strukturom stanowym w wyborze sposobu wyłaniania delegatów, aczkolwiek większość stanów stosuje zasadę „zwycięzca bierze wszystko" (*winner-take-all method*). Niektóre stany przyznają trzech delegatów dystryktowych zwycięzcy w tym właśnie dystrykcie, natomiast resztę delegatów (*at-large*) przyznają kandydatowi, który uzyskał najwięcej głosów w skali stanu.

Kolejność prawyborów i znaczenie New Hampshire

Amerykańskie prawybory są rozproszone w czasie i przestrzeni: rozpiętość czasu między pierwszymi i ostatnimi głosowaniami wynosi ok. pięciu miesięcy. Trudno przewidzieć, którzy z kandydatów będących na listach wyborczych podczas pierwszych prawyborów utrzymają się w wyścigu do tych ostatnich. Terminy *caucuses* ustalane są przez partie w danym stanie, natomiast daty *primaries* uchwalają w drodze ustawy legislatury stanowe. Tradycyjnie od 1920 roku pierwsze *primaries* odbywają się zawsze w tym małym stanie Nowej Anglii, New Hampshire, a od 1977 roku wymaga tego także wprost ustawodawstwo tego stanu. Początkowo odbywały się one w marcu, jednakże z uwagi na przyspieszanie głosowań przez inne stany termin *primaries* w New Hampshire także odpowiednio przesuwał się na początek roku (8 stycznia w 2008 roku). Znaczenie *primaries* w tym stanie nie wyraża się w ilości delegatów; przyciąga jednak znaczną uwagę mediów

[70] B. I. Koerner, *What happens to Edwards' delegates?*, http://www.slate.com [31 stycznia 2008].

[71] *How to participated in the 2008 Delegate Selection Process*, „Office of Party Affairs and Delegate Selection", 7 maja 2007 roku, Section III, A1-2.

ze względu na to, iż stanowi pierwszy test popularności kandydatów. *Sensu stricto* pierwsze prawybory odbywają się w Iowa (w 2008 roku 3 stycznia), jednakże w stanie tym delegatów wybiera się w drodze *caucuses*, nie *primaries*. Sami wyborcy w New Hampshire starają się obniżyć status prawyborów w Iowa, powtarzając slogan z 1988 roku, iż „mieszkańcy Iowa zbierają kukurydzę, mieszkańcy New Hampshire wybierają prezydentów"[72]. Rok 2008 przyniósł jednak wyłom w tej teorii. Po pierwsze, *caucuses* w Iowa cieszyły się niespotykaną dotąd popularnością, czego przyczyną było m.in. umożliwienie oddania głosów przez wyborców niezależnych oraz wyborców innej partii, jeśli tylko zarejestrowali się w dniu głosowania[73]. Po drugie, to właśnie wyborcy stanu Iowa posłali światu pierwszy sygnał, kto będzie faworytem do nominacji. Po trzecie, szumne deklaracje mieszkańców New Hampshire nie sprawdziły się w 2008 roku; choć wygrała Hillary Clinton, nie zdobyła jednak nominacji swojej partii.

Krytycy prekursorskiej roli New Hampshire podkreślają, że społeczność tego stanu nie jest wystarczająco reprezentatywna z uwagi na niską ilość mniejszości etnicznych (sześciokrotnie niższą niż w skali całego kraju) i niereprezentatywny poziom zamożności białych mieszkańców. Należy jednak odnotować, że ta nierówność rekompensowana jest porównywalną liczbą zarejestrowanych zwolenników obu najważniejszych partii oraz dużą ilością wyborców niezależnych, mogących głosować w nieprzewidywalny sposób. Zwycięstwo w tych *primaries* nie musi oznaczać uzyskania nominacji partii (nie uzyskali jej np. Pat Buchanan w 1996 roku, John McCain w 2000 roku i Hillary Clinton w 2008 roku). Ostatnie lata pokazały, wbrew wcześniejszej opinii, że można zostać prezydentem, przegrawszy w *primaries* swojej partii w New Hampshire; spotkało to Billa Clintona w 1992 roku, a George'a W. Busha w 2000 roku (być może los ten podzieli również Barack Obama). Nie ulega jednak wątpliwości, że zły wynik osiągnięty w tym głosowaniu daje do myślenia zarówno samemu kandydatowi, jak i wyborcom w następnych stanach[74].

W aktualnych prawyborach Kierownictwo Partii Demokratycznej (DNC) postanowiło, że stany nie mogą organizować prawyborów przed 5 lutego, zanim nie zagłosują stany: Iowa, New Hampshire, Nevada i Południowa Karolina. Ponieważ Michigan i Floryda zlekceważyły wytyczną partii, organizując *primaries* odpowiednio 15 i 29 stycznia, rozważano odebranie delegatom z tych stanów możliwości oddania ważnych głosów podczas Konwencji Demokratycznej. W Michigan zarówno Barack Obama, jak i John Edwards wycofali swoje nazwiska z list do głosowania. W rezultacie zwyciężyła Hillary Clinton, zdobywając 55 procent głosów, która choć zrezygnowała z prowadzenia kampanii wyborczej w stanach łamiących zasa-

[72] Słowa ówczesnego gubernatora New Hampshire, Johna Sunumu.

[73] Aż 57% respondentów przyznało, że zagłosowało po raz pierwszy w życiu. Zob. *Obama's victory upends his party politics*, „Los Angeles Times", 4 stycznia 2008.

[74] Na przykład Harry Truman wycofał się z ponownego wyścigu do Białego Domu po przegranej w New Hampshire w 1952 roku; podobnie zachował się prezydent Lyndon Johnson w 1968 roku.

dy DNC, nie uznała za konieczne wycofywania swojej kandydatury[75]. Po okresie niemal półrocznej niepewności, jak potraktować wyniki prawyborów z Michigan i Florydy, DNC ustaliła kompromis, zgodnie z którym delegaci z tych stanów będą mogli oddać ważne głosy, jednakże będą się liczyły tylko w połowie. W ten sposób DNC przyznało Hillary Clinton 69 delegatów, czyli 34 i pół *pledged votes*. Zwycięzca tego rozwiązania okazał się jednak Barack Obama, któremu mimo nieuczestniczenia przez niego w wyborach przyznano 59 delegatów (29,5 głosów). Na Florydzie uznano 105 delegatów dla Clinton, a zatem 52,5 głosów, oraz 67 delegatów (33,5 głosów) dla Obamy. Jednocześnie, uznano, że głosy superdelegatów z tych stanów również będą się liczyć po połowie. Partia Republikańska także ukarała stany, które przyspieszyły termin prawyborów: Florydę, Michigan, New Hampshire, Południową Karolinę oraz Wyoming, przyznając ich delegatom jedynie połowę głosów podczas konwencji krajowej republikanów.

Nasuwa się pytanie, dlaczego stany przyspieszają terminy prawyborów, starając się wyprzedzić inne stany z głosowaniem (tzw. *front-loadin*g)? Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na rolę opiniotwórczą pierwszych głosowań: stanom zależy na utrzymaniu rzeczywistego wpływu na proces nominacyjny poprzez możliwość wczesnego wypowiedzenia się co do poszczególnych kandydatur. Kandydaci mający „nominację w kieszeni" nie mają już powodu do wydawania funduszy na prowadzenie kampanii wyborczej w stanach, które jeszcze nie zagłosowały. Po drugie, stany chcą uniknąć sytuacji, w których kandydaci nie obciążają się zobowiązaniami politycznymi wobec wyborców z tych ostatnich stanów.

Można jednak zauważyć, że „ukaranie stanów" najbardziej okazuje się to krzywdzące dla samych wyborców, których wolę się lekceważy, osłabiając siłę ich głosów, a atmosfera niepewności towarzysząca tym wydarzeniom może zniechęcić kolejnych wyborców do uczestniczenia w procesie nominacyjnym.

Przyspieszanie prawyborów przez stany staje się coraz bardziej nagminne. Np. Kalifornia, mająca *primaries* w czerwcu, w 2008 roku przeniosła je na pierwszy wtorek lutego. Aby zachęcić stany do nieprzyspieszania terminów prawyborów, Partia Demokratyczna przyznaje także tzw. *bonus delegates*. W 2008 roku dziesięć stanów, które zorganizowało prawybory po 1 kwietnia, uzyskało takich dodatkowych delegatów.

Wydaje się, że głosowanie w tych późniejszych *primaries* czy *caucuses* daje wyborcy większą szansę na to, że jego głos przyczyni się do zwycięstwa startujących w nich kandydatów. Głos oddany w najwcześniejszych prawyborach na kandydata, który się wycofał, z punktu widzenia wyborcy musi być uznany za zmarnowany, nawet jeśli nie ginie on zupełnie, gdyż pozyskany delegat dalej uczestniczy w procesie nominacyjnym, przenosząc głos na innego kandydata. Pośredniość procesu powoduje jednak, że sam wyborca nie może dostać drugiej szansy poparcia innego kandydata.

[75] Ten stosunkowo niski wynik senator Clinton spowodowany był tym, że oddano 40,1% głosów na demokratów bez wskazania konkretnej osoby (*uncommitted*).

Superwtorek

Pierwszy wtorek lutego to tzw. superwtorek, kiedy prawybory odbywają się jednocześnie w kilkunastu stanach. Jeśli przewagi kandydatów nie da się określić po superwtorku, naturalną rzeczą jest, że kolejne prawybory budzą coraz większe zainteresowanie mediów i zwiększają motywację wyborców do uczestniczenia w *primaries*. W 2008 roku po superwtorku okazało się, że Obama wygrał w większości z 24 stanów mających prawybory w tym dniu, jednakże Hillary zwyciężyła we wszystkich większych stanach, m.in. w Kalifornii, Nowym Jorku, Arizonie, które we właściwych wyborach listopadowych zapewniają największą ilość głosów elektorskich. Spodziewano się, że ostateczne rozstrzygnięcie przyniosą prawybory 12 lutego w stołecznym okręgu, czyli w Wirginii, Maryland i Dystrykcie Kolumbia, ale walka jeszcze i wtedy się nie zakończyła. Choć we wszystkich tych stanach wygrał Obama, nie udało mu się wyraźnie zdystansować Hillary Clinton, która już tydzień później zwyciężyła w Ohio i Rhode Island, a w kwietniu odniosła poważne zwycięstwo w Pensylwanii. Przeciągnięcie wyścigu spowodowane było proporcjonalną zasadą przydzielania głosów w Partii Demokratycznej; procentowy rozkład głów przekłada się bowiem na podobny rozkład liczby delegatów dla obojga pretendentów do nominacji. Przy tak wyrównanej walce przedwyborczej zyskują na znaczeniu małe stany, gdy każdy pozyskany delegat się liczy. I tak w maju 2008 roku po raz pierwszy nagłośnione zostały *caucuses* na terytorium Guam; choć można tam uzyskać tylko cztery *pledged delegates*, oboje kandydatów prowadzili tam intensywną kampanię wyborczą poprzez media[76]. Znacznie mniej dramatycznie przebiegły prawybory w obozie republikańskim, gdzie zasada „zwycięzca bierze wszystko" pozwoliła szybko wysforować się na prowadzenie Johnowi McCainowi, i praktycznie już od początku marca pozostał on jedynym kandydatem z szansą na nominację.

Przyszłość prawyborów

Wśród rozlicznych propozycji reform amerykańskiego systemu nominacyjnego, mających na celu przede wszystkim obniżenie kosztów kampanii wyborczej oraz wyrównanie szans stanów na oddanie podobnie liczących się głosów, trudno wskazać na tę mającą największe szanse realizacji. Warto jednak wspomnieć o pomyśle zorganizowania wszystkich *primaries* i *caucuses* w jednym dniu, czyli odbycia krajowych prawyborów, propozycjach dzielenia kraju na regiony, głosujące oddzielnie[77] oraz tzw. *Delaware Plan.* Ten ostatni został zaproponowany przez

[76] Obama uzyskał tam tylko 7 głosów więcej, a zatem oboje z Hillary Clinton otrzymali po dwóch delegatów. Obywatelom amerykańskim zamieszkałym na wyspie Guam nie przysługuje jednakże prawo uczestniczenia w wyborach prezydenckich.

[77] Jest to tzw. *rotating regional primary system*, zakładający podział kraju na cztery regiony: Zachód,

komisję Partii Republikańskiej w 2000 roku i zgodnie z nim stany należałoby zakwalifikować do czterech różnych grup: grupa najmniejszych stanów głosowałaby w pierwszej kolejności, grupa drugich nieco większych stanów w drugiej, itd. Jak łatwo się zorientować, taka opcja byłaby najbardziej niekorzystna dla stanów najgęściej zaludnionych, gdyż te głosowałyby na końcu; plan ten został odrzucony na konwencji republikanów w tym samym roku.

Proponowany system zbalansowany (*balanced primary system*) miałby natomiast wyłaniać dwanaście procent delegatów każdego tygodnia w głosowaniu obejmującym grupę wybranych stanów, a każda taka grupa łączyłaby stany konserwatywne z liberalnymi, a rolnicze z uprzemysłowionymi. W połowie osiemnastotygodniowego okresu nominacyjnego odbyłoby się głosowanie w Kalifornii, po którym kolejne *primaries* obejmowałyby już większe grupy stanów, gdyż kandydaci byliby już lepiej znani. Ponieważ plan taki wymagałby jednak silnej współpracy wszystkich stanów, szanse jego realizacji są raczej nikłe[78].

Amerykański system nominacji partyjnych do wyborów prezydenckich jest w tej chwili trwałym pozakonstytucyjnym elementem procesu wyborczego w USA. Nie znalazł jednak wielu naśladowców na świecie, poza niektórymi krajami Ameryki Południowej oraz Środkowej, np. w Argentynie, Boliwii, Meksyku i Kostaryce. Pewne odmiany otwartych i zamkniętych *primaries* zaczęto stosować od początku lat 90. XX wieku w tym rejonie świata, natomiast koncepcja *caucuses* nie znalazła jeszcze nigdzie zastosowania poza Stanami Zjednoczonymi[79]. Nasuwa się wniosek, że federalna struktura państwa, połączona z systemem dwupartyjnym, dała podwaliny dla unikatowego, rozproszonego i pośredniego modelu nominacyjnego, którego dokładna recepcja nie byłaby ani możliwa, ani potrzebna w krajach o innej strukturze ustrojowo-politycznej.

Amerykański system wyborczy na tle porównawczym[80]

Amerykański system prezydencki oddziaływał w sposób najwyraźniejszy na kraje Ameryki Łacińskiej. Z jednej strony Stany Zjednoczone Ameryki dostarczały przykładów dla elit kolonialnych z Ameryki Centralnej i Południowej, w przeważającym stopniu hiszpańskich i portugalskich; z drugiej strony wyzwalające się od kontroli europejskiej kraje przejęły cywilnoprawne wzorce od swoich macierzystych państw, odróżniające je od angloamerykańskich modeli *common law*.

Środkowy Zachód, Południe oraz Północny Wschód.

[78] Na temat zalet i wad poszczególnych propozycji reform zob. http://politicalgrind.com/2008/01/08/a-better-way-to-choose-a-president.

[79] M. S. Shugart, *op. cit*., s. 648.

[80] Komentarz do tej części artykułu został oparty na badaniach przygotowanych do pracy R. R. Ludwikowskiego, *Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot*, „Boston University International Law Journal" 2003, Vol. 21, No. 1, s. 29–61.

Konfrontacja tych wpływów miała niezwykle istotne znacznie dla wykształcenia się latynoamerykańskiej wersji systemu prezydenckiego. Ameryka Łacińska zapożyczała od Stanów Zjednoczonych koncepcję silnej władzy prezydenta oraz zdecentralizowanego systemu konstytucyjnej kontroli konstytucyjności prawa, starała się jednak wkomponować te instytucje w prawny system oparty na europejskich wzorcach cywilnoprawnych[81]. W rezultacie zarówno latynoamerykański system prawny, jak i polityczny system prezydencki zostały wypaczone i nigdy nie funkcjonowały prawidłowo.

Chociaż w krajach Ameryki Łacińskiej możemy znaleźć typowe zwroty z konstytucji Stanów Zjednoczonych stanowiące, że naród (*we the people*)[82] ustanowił system polityczny kraju, to należy uznać, że geopolityczne czynniki zadecydowały o znacznym wypaczeniu koncepcji równoważników politycznych przyjętych przez Ojców Założycieli systemu Stanów Zjednoczonych. Niektóre z krajów Ameryki Łacińskiej wprowadziły stopniowo do swoich struktur politycznych elementy europejskiego modelu parlamentarnego, ustanawiające przykładowo pozycję „premiera", inkorporujące konstytucyjne klauzule pozwalające organom ustawodawczym zdymisjonować szefa egzekutywy oraz nieznane w Stanach Zjednoczonych, prerogatywy gwarantujące prezydentowi inicjatywę ustawodawczą[83].

Państwa Ameryki Łacińskiej, adaptujące elementy systemu prezydenckiego, przejęły również od Stanów Zjednoczonych ogólną koncepcję wyboru prezydenta. Należy i tu zauważyć, że nie była to recepcja w pełni wierna. Przykładowo, w Argentynie[84], Brazylii[85], Chile,[86] Urugwaju[87], Peru[88], Wenezueli[89] i Panamie[90] przeważyła koncepcja bezpośrednich wyborów prezydenckich. Nawet jednak w tych krajach sposób wyboru prezydenta nie jest jednolity. I tak, konstytucje Brazylii[91], Chile[92]

---

[81] Szerzej por. R. R. Ludwikowski, *Constitutionalization of Human Rights in Post-Soviet States and Latin America: A Comparative Analysis*, „Georgia Journal of International and Comparative Law" 2004, Vol. 33, No. 1, s. 9–12.

[82] Przykładowo por. Wstęp do Konstytucji Argentyny z 1853 roku oraz z 1994 roku; a także do Konstytucji Kolumbii z 1886 roku (za: R. R. Ludwikowski, *Latin American Hybrid Constitutionalism*..., s. 39–45).

[83] *Ibidem*, s. 39–45.

[84] Art. 94 konstytucji Argentyny z 1853 roku, http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_ingles.pdf.

[85] Art. 77 konstytucji Brazylii z 1988 roku, z poprawkami z 2006 roku, http://www.v-brazil.com/government/laws/titleII.html#14.

[86] Art. 26 konstytucji Chile z 1980 roku, http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Chile.pdf.

[87] Art. 151 konstytucji Urugwaju z 1967 roku z poprawkami z roku 2004, http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay04.html.

[88] Art. 111 konstytucji Peru z 1993 roku, http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/peru.html.

[89] Art. 228 konstytucji Wenezueli z 1999 roku, http://www.analitica.com/bitblioteca/venezuela/constitucion_ingles.pdf.

[90] Art. 172 konstytucji Panamy z 1972 roku, http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1994.html.

[91] Art. 77/3, konstytucji Brazylii, supra note.

[92] Art. 26 konstytucji Chile, supra note.

i Peru[93] wymagają do wyboru prezydenta bezwzględnej większości głosów i przewidują w wypadku ich braku drugą rundę wyborów, w której bierze udział tylko dwóch kandydatów. W Wenezueli i Panamie[94] do wyboru prezydenta wystarcza jedna runda przynosząca zwycięstwo kandydatowi z największą liczbą głosów. W Boliwii, w wypadku gdy wybory prezydenckie nie wyłoniły prezydenta posiadającego poparcie bezwzględnej liczby wyborców, prawo wyboru przechodzi na parlament, który decyduje między trzema kandydatami z największą liczbą głosów[95]. Gdy i w tej rundzie nikt z potencjalnych elektów nie uzyska absolutnej większości, liczba kandydatów zostaje zredukowana do dwóch. W Chile w wypadku śmierci prezydenta prawo do wyznaczenia jego następcy na okres do następnych wyborów parlamentu przechodzi na senat, który podejmuje decyzję absolutną większością głosów. Prezydent wybrany przez senat ma te same prerogatywy, co elekt wybrany bezpośrednio, niemniej nie może w czasie swojej kadencji rozwiązać Izby Deputowanych[96].

Amerykański system „kolegium elektorskiego" nie stał się wzorcem dla krajów o systemie federacyjnym lub państw o etnicznie silnych ośrodkach regionalnych. Przykładowo prezydent Republiki Niemiec, o prerogatywach znacznie słabszych niż prezydent Stanów Zjednoczonych, jest wybierany przez konwencję Federalną (*Bundesversannlung*) składającą się z członków Bundestagu oraz tej samej liczby reprezentantów legislatyw państw członkowskich Federacji[97]. We Włoszech, prezydent jest wybierany na wspólnej sesji obu izb parlamentu, których skład jest powiększony o reprezentantów regionów, których celem jest reprezentowanie interesów mniejszości etnicznych[98]. We Francji konstytucja z 1875 roku przewidywała, że prezydent Republiki będzie wybrany przez absolutną większość głosów członków Senatu i Izby Deputowanych[99]. W IV Republice, do roku 1962, prezydent Francji był wybierany przez kolegium elektorskie składające się z reprezentantów administracyjnych departamentów francuskich w parlamencie, reprezentantów lokalnych władz administracyjnych. W 1962 roku pod naciskiem de Gaulle'a została wprowadzona poprawka do konstytucji przewidująca bezpośrednie wybory prezydenta[100]. W Austrii prezydenta wybiera się w wyborach powszechnych, w których udział uprawnionych obywateli jest obowiązkowy, jeżeli

[93] Art. 111 konstytucji Peru, supra note.

[94] Art. 228 konstytucji Wenezueli i art. 172 konstytucji Panamy, supra note.

[95] Art. 90 konstytucji Boliwii.

[96] Art. 27–31 konstytucji Chile z 1981 roku, z poprawkami z 1989 roku, http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Chile.pdf; por. szerzej M. S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge 1992, s. 81–87.

[97] Art. 45 ust. 3 konstytucji (*Grundgesetz*).

[98] Art. 83 konstytucji Włoch.

[99] Art. Konstytucji z 25 lutego 1975 roku, por. Ch. E. Martin, W. H. George, *Representative Modern Constitutions*, 1923, s. 12.

[100] A. N. Dragnich, J. Rasmussen, *Major European Governments*, 1982, s. 212 i 251.

jest to przewidziane przez prawo państw związkowych[101]. Pewne elementy systemu elektorskiego przejęła konstytucja Estonii z 4 lipca 1992 roku. Przewiduje ona, że pierwsze wybory prezydenckie, po odzyskaniu niepodległości w 1991 roku, są wyborami bezpośrednimi. Począwszy wszakże od następnych wyborów system ten jest bardziej skomplikowany. Pierwsze trzy rundy odbywają się w legislatywie (*Riigikogu*) i wymagają, by elekt otrzymał co najmniej dwie trzecie wszystkich możliwych głosów. Jeżeli jednak prezydent nie jest wybrany w pierwszej rundzie, istnieje możliwość nominacji nowych kandydatów do rundy drugiej; w trzeciej rundzie powinno jednak zostać tylko dwóch kandydatów. Jeżeli żaden z nich nie uzyska większości kwalifikowanej, czwarta runda zostaje w miesiąc później przeprowadzona w kolegium elektorskim, w którym głosują wszyscy członkowie legislatywy oraz reprezentanci legislatyw lokalnych. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości, piąta runda jest organizowana tego samego dnia i do wyboru w niej wystarcza jedynie względna większość głosów[102].

Należy zauważyć światową tendencję do stosowania systemów opartych na zasadach bezpośredniości i wymagających do zwycięstwa wyborczego bezwzględnej (co najmniej w pierwszej rundzie wyborów) raczej niż względnej większości głosów.

Jest godne uwagi, że projekt pierwszej posocjalistycznej konstytucji Rosji wykazywał tendencje do recepcji elementów systemu amerykańskiego, zgodnie z którym kandydaci na stanowiska prezydenckie mieli stawać do wyborów wspólnie z wyznaczonymi przez nich wiceprezydenckimi partnerami obejmującymi po wyborach stanowisko przewodniczącego Rady Federacyjnej[103]. W przyjętej wersji tekstu konstytucji z 1993 roku stanowisko wiceprezydenta zostało wyeliminowane i twórcy konstytucji zadecydowali, że głowa państwa jest wybierana na cztery lata w wyborach powszechnych i bezpośrednich[104]. System ten przyjęła większość krajów byłego Związku Radzieckiego optujących za prezydenckim lub prezydencko-parlamentarnym modelem rządów[105].

[101] Art. 60 ust. 1, konstytucji Austrii.

[102] Art. 79 konstytucji Estonii z 1992 roku.

[103] „The Constitutional Commission's Draft Text" of March 30, 1992. Art. 102, # 4. Dla bardziej szczegółowego komentarza por. R. R. Ludwikowski, *Constitution Making in the Countries of Former Soviet Diominance: Current Development*, „Georgia J. of Int. & Comp. Law" 1993, Vol. 23, No. 2, s. 171.

[104] Art. 81 konstytucji. Porównawcze uwagi na temat potencjalnych możliwości recepcji amerykańskiego systemu w innych krajach zostały wprowadzone do artykułu w ślad za badaniami do książki: R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 335–341.

[105] Por. przykładowo Art. 103 konstytucji Ukrainy z 1995 roku; strona internetowa http://www.rada.gov.ua/const/conengl.htm#r5. Na Białorusi do nominacji kandydatów potrzebne są podpisy 100 tys. wyborców. Wybór prezydenta wymaga zebrania głosów absolutnej większości wyborców; gdy takiej większości żaden kandydat nie ma, organizowana jest druga runda wyborów decydująca między dwoma kandydatami z największą liczbą głosów (art. 97–98 konstytucji z 1994 roku). Referendum z 2004 roku doprowadziło do poprawki konstytucyjnej eliminującej limit dwóch kadencji prezydenta Białorusi; por. art. 81 konstytucji z poprawkami z 1996 i 2004 roku (nieoficjalne tłumaczenie), strona internetowa: http://www.legislationline.org/upload/legislations/36/64/831de9cf8a7ba0142b8a0f93d804.htm. Por. także art. 44 konstytucji Kirgistanu z 1993 roku (z poprawkami z 1996, 1998 i 2001 roku) http://www.kyrgyzstan.org/Law/constitution.htm. Nowa konstytucja tego kraju uchwalona w 2007 roku została uznana za nieważną przez Sąd Konstytucyjny jako niepotwierdzona

Posocjalistyczne demokracje, wykazujące tendencję do recepcji systemu parlamentarno-gabinetowego, nie prezentują podobnie jednolitego stanowiska w kwestii wyboru głowy państwa. Przykładowo, prezydenci Bułgarii[106], Litwy[107], Polski[108] czy Rumunii[109] są wybierani bezpośrednio, podczas gdy prezydenci Czech[110], Węgier[111] i Słowacji[112] są wybierani przez parlamenty tych krajów.

Kilka krajów próbowało eksperymentów z amerykańskim systemem kolegium elektorskiego. Pierwsza konstytucja Argentyny z 1853 roku stanowiła, że prezydenta wybiera kolegium elektorów, w podwojonej liczbie członków parlamentu (Senatu i Izby Reprezentantów) wyznaczonych przez bezpośrednie głosowanie w stolicy i prowincjach kraju. System ten był stosowany do 1995 roku[113]. W Finlandii po I wojnie światowej wprowadzono system elektorski, który został wyeliminowany w 1993 roku[114]. System pośrednich wyborów prezydenta przetrwał w Pakistanie[115] i w Indiach[116], gdzie konstytucje przewidują, że wyboru głowy państwa dokonuje kolegium składające się z członków obu izb parlamentu i reprezentantów legislatyw stanowych; podobnie w Trynidadzie i Tobago kolegium składa się z senatorów i członków Izby Reprezentantów, działających jako jednolita konwencja wyborcza[117].

Należy także odnotować, że z wyjątkiem zainteresowania amerykańskim systemem selekcji partyjnych kandydatów na stanowisko głowy państwa (*primaries*) w Ameryce Łacińskiej[118], ten typowy dla Stanów Zjednoczonych model nie spotkał się z entuzjastyczną recepcją w innych regionach świata.

przez referendum, http://encarta.msn.com/encyclopedia_761565190_7/Kyrgyzstan.html; a także art. 41 konstytucji Kazachstanu z 1995 roku. Konstytucja została zmodyfikowana w 2007 roku; por. strona internetowa http://www.eicee.org/e_doc_kasachstan.html. Dla szerszej analizy zakresu władzy prezydenckiej w krajach byłego Związku Radzieckiego por. R. R Ludwikowski, *"Mixed" Constitutions – Product of an East-Central European Constitutional Melting Pot*, „Boston Univ Int. L. J." 1998, Vol. 16, No. 1, s. 31–47.

[106] Art. 93 konstytucji z 1991 roku.

[107] Art. 78 konstytucji z 1992 roku.

[108] Art. 127 konstytucji z 1997 roku.

[109] Art. 81 konstytucji z 1991 roku, z poprawkami z 2003 roku.

[110] Art. 54 konstytucji z 1992 roku.

[111] Art. 29A konstytucji z 1949 roku z poprawkami.

[112] Art. 101 sek 2, konstytucji z 1992 roku.

[113] Art. 81 konstytucji z 1853 roku, http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/arg1853.html#seccionsegundacap3. Poprawki konstytucyjne wprowadziły system bezpośredniego wyboru prezydenta. Por. art. 94 tekstu konstytucji z 1998 roku http://www.servat.unibe.ch/icl/ar00000_.html.

[114] W 1993 roku reformy konstytucyjne zlikwidowały system elektorski. Por. S. Tiitinen, *Reform of the Constitution*, http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=25782. Por. także art. 54 konstytucji z 1999 roku, http://www.servat.unibe.ch/law/icl/fi00000_.html.

[115] Art. 41 sek. 3 konstytucji z 1973 roku, http://www.pakistanconstitution-law.com/const_results.asp?artid=41&title=The%20President.

[116] Art. 54–55 konstytucji z 1950 roku, http://www.constitution.org/cons/india/p05054.html.

[117] Art. 28 konstytucji z 1976 roku, z poprawkami z 2000 roku, http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Trinidad/trinidad76.html.

[118] Por. szerzej: M. S. Shugart, *Elections: The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective*, „Presidential Studies Quarterly" 2004, Vol. 34, http://www.questia.com/googleScholar.qst?docId=5007579279.

Reformowalność amerykańskiego systemu wyborczego

Przekonanie o nadmiernej komplikacji amerykańskiego systemu selekcji prezydenckich kandydatów partyjnych (*primaries*), jak i samego systemu wyboru prezydenta jest powszechne. Pozostaje wszakże pytanie, czy w aktualnych geopolitycznych realiach są to systemy reformowalne.

Na pierwszy rzut oka odpowiedź wydaje się łatwiejsza w odniesieniu do etapu partyjnych selekcji kandydatów (*primaries*), gdyż ich zasady zawarte są w regulacjach dwóch głównych partii i ich modyfikacja nie wymaga przekształceń konstytucyjnych. Jednakże, jak już wskazano powyżej, w reformie systemu prawyborów zakładającej ich ujednolicenie i wyrównanie szans stanów w wybieraniu kandydatów partyjnych, potrzebna byłaby daleko posunięta współpraca stanów.

Reformowalność systemu wyboru prezydenta przez kolegium elektorskie jest niewątpliwie jeszcze trudniejsza. Zmagania Florydy z weryfikacją ważnych głosów w 2000 roku, jak i modelu ręcznego ich przeliczania w wypadku kwestionowania ważności wyborów, zostały do pewnego stopnia rozwiązane.

Modyfikacja systemu elektorskiego prowadząca do eliminacji modelu głosowania *en block* (czyli *unit system*), wymagałaby jednak znacznie poważniejszych przekształceń samej koncepcji wyborów prezydenckich. Jak wskazaliśmy powyżej, przyjęcie systemu proporcjonalnej dystrybucji głosów elektorskich lub wprowadzenie bezpośredniego głosowania na kandydatów partyjnych wymaga gruntownej reformy priorytetów utrwalonych w amerykańskiej świadomości politycznej[119]. Eliminacja systemu głosowania blokowego (*unit system*) prowadziłaby do dalszego zwiększenia znaczenia małych, zasadniczo „jednopartyjnych" stanów. Wzbudza to w dalszym ciągu ogromny sprzeciw stanów gęsto zaludnionych, w interesie których byłoby całkowite zniesienie systemu elektorskiego. Bill Nelson, senator ze stanu Florydy, w kwietniu 2008 roku pisał o proponowanej przez siebie nowej ustawie:

> Nowe prawo (które proponuję) wyeliminuje kolegium elektorskie i wprowadzi bezpośredni system wyborów prezydenckich. Dodatkowo sześć regionalnych systemów zapewni dużym i małym stanom sprawiedliwy udział w procesie nominującym kandydatów[120].

Koncepcja sześciu różnych modeli nie jest dostatecznie klarowna i mimo populistycznych zapowiedzi tego typu musimy zdać sobie sprawę, że całkowita eliminacja obowiązującego systemu i zastąpienie go przez wybory bezpośrednie, wymagałaby poprawki konstytucyjnej, która niemal na pewno nie uzyskałaby koniecznego poparcia trzech czwartych wszystkich stanów.

---

[119] Wybory amerykańskie komplikują się dodatkowo poprzez pojawianie się kandydatów, którzy nie mają żadnych realnych szans na zwycięstwo, mogą jednak odebrać pewne głosy głównym kandydatom z dwóch podstawowych partii (*spoilers*). Por. M. S. Shugart, *Elections: The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective*, „Presidential Studies Quarterly", wrzesień 2004, s. 633–644.

[120] Komentarz Billa Nelsona, członka Senatu stanu Florydy, z 5 kwietnia 2008 roku, http://www.heraldtribune.com/article/20080405/COLUMNIST13/804050741/-1/newssitemap.

Kampanie wyborcze mobilizują krytyków amerykańskiego modelu wyboru prezydenta. Spadek emocji w okresie powyborczym aktywizuje promotorów amerykańskiej wersji *cohabitation* między interesami małych i dużych stanów. Wskazują oni, że amerykańska kultura polityczna jest stosunkowo stabilna. Mimo nieustannie podkreślanych luk w federalnej konstytucji, przetrwała ponad 200 lat. Zalegalizowanie przez federalny Sąd Najwyższy wyników jednych z najbardziej kontrowersyjnych zmagań wyborczych z 2000 roku doprowadziło natychmiast do wyciszenia kolizji między obiema partiami. Ogłoszenie Busha 25 grudnia 2000 roku przez tygodnik „Time" człowiekiem roku przypieczętowało proces międzypartyjnego pojednania, który został wzmocniony koniecznością jednolitego przeciwstawienia się terrorystycznym atakom we wrześniu 2001 roku.

Brak jednak spektakularnych sukcesów w walce z terroryzmem ponownie skierował uwagę amerykańskiego społeczeństwa na pytanie o właściwość wyboru najważniejszego decydenta w państwie. Zmieniające się argumenty uzasadniające celowość interwencji w Iraku koniecznością eliminacji broni masowego rażenia, walka z Al-Kaidą, z despotyzmem Saddama Husajna i koniecznością wprowadzenia demokracji na Bliskim Wschodzie przestały przekonywać Amerykanów. Amerykańska kultura polityczna ma charakter „westernowy" i „rewolwerowiec" napotykający na trudności, za które ma zapłacić przeciętny obywatel, nie może oczekiwać aplauzu. Brak poklasku audytorium budzi ponownie wątpliwości, czy główni aktorzy sceny politycznej zostają prawidłowo wybrani.

Pytanie to pojawia się cyklicznie i wraz z nim odnawiają się próby znalezienia rozwiązań kompromisowych, modyfikujących system elektorski bez radykalnego naruszenia interesów małych i dużych stanów, głównych partii politycznych i bez konieczności proponowania poprawek do Konstytucji, których ratyfikacja byłaby z góry skazana na niepowodzenie.

Plan, który przed wyborami 2008 roku skupił znaczną uwagę komentatorów, został zaprezentowany przez dwóch konstytucjonalistów, Akhila Reed Amara i Vikrama Davida Amara[121]. Głównym celem projektu Amarów jest eliminacja sytuacji, w której wybrany zostaje prezydent nieposiadający poparcia większości wyborców i autorzy uważają, że jest to możliwe bez wprowadzania poprawki konstytucyjnej. Realizacja koncepcji reformy wymagałaby umowy międzystanowej, zobowiązującej legislatywy podpisujących ją stanów do uchwalenia lokalnego prawa nakazującego przekazanie pełnej ilości głosów elektorskich kandydatowi zwyciężającemu w głosowaniu popularnym w wyborach krajowych, niezależnie od rozkładu głosów w danym stanie. Matematyka wyborcza wskazuje, że nawet jedenaście stanów, takich jak Kalifornia, Teksas, Nowy Jork, Floryda, Illinois, Pensylwania, Ohio, Michigan, New Jersey, Karolina Północna, i Georgia, mogłoby zebrać 271 głosów elektorskich zapewniających zwycięstwo kandydatowi posia-

[121] Plan został zaprezentowany w cyklu wykładów braci Amarów. Szerzej: V. D. Amar, *The National Popular Vote Plan*, 28 marca 2008 r, strona internetowa: http://writ.lp.findlaw.com/amar/20080328.html.

dającemu głosy większości wyborców[122]. Plan reformy podzielił komentatorów. Część z nich podkreśla, że jego realizacja może, niezgodnie z interesami małych stanów, zwiększyć zainteresowanie prezydenckich kandydatów stanami dużymi; inni wskazują, że wręcz przeciwnie, zawarcie umowy międzystanowej gwarantuje z góry zgodę umawiających się stron na poparcie wyników popularnego głosowania bez względu na wyniki stanowe. Dla wygrania popularnych wyborów kandydaci i tak będą musieli prowadzić kampanię równomiernie we wszystkich stanach, co oznaczałoby dowartościowanie głosu każdego wyborcy[123]. Realizacja projektu Amarów wymagałaby niewątpliwie rozstrzygnięcia problemu konstytucyjności praw stanowych, omijających postanowienia XII Poprawki.

W istocie sam Vikram Amar przekonuje, że przyjęcie jego planu mogłoby rozwiązać dylematy demokratów z *primaries* dotyczące potencjału wyborczego (*electability*) Hillary Clinton i Baracka Obamy[124]. Dowodzi, że superdelegaci Partii Demokratycznej są pod stałą presją mediów, które nieustannie rozważają, kto ma większe szanse na zwycięstwo z Johnem McCainem. O zwycięstwie, zdaniem Amara, zadecydują wyniki z trzech stanów, Ohio, Wirginii i Florydy. Koncentruje to uwagę kandydatów na tych stanach, zmniejszając ich zainteresowanie bezpośrednim poparciem wyborców. Amar argumentuje, że dla wielkich stanów o zdecydowanych partyjnych preferencjach, przykładowo tradycyjnie „demokratycznej" Kalifornii, przekazanie wszystkich głosów elektorskich przegrywającemu w stanie kandydatowi mogłoby być bardzo trudne do akceptacji; możliwość taka w stanach o elektoracie stosunkowo równo podzielonym między partie (takich jak Ohio, Wirginia czy Floryda), mogłaby jednak nie budzić większych zastrzeżeń i zwiększyć zainteresowanie kandydatów wynikami głosowania popularnego. Sam Amar przyznaje jednak, że aktualne sondaże nie potwierdzają, by znajdujące się w centrum uwagi prezydenckich kandydatów trzy wspomniane wyżej stany miały dostateczne pobudki do akceptacji systemu przedkładającego wartość popularnych wyborów ponad model elektorskiego kolegium[125].

Dyskutowany od 2001 roku, ale w zasadzie uznawany za mało realny, plan Amarów pojawił się na nagłówkach prasy ponownie, gdy w kwietniu 2007 roku legislatywa Marylandu (posiadającego dziesięć głosów elektorskich) uchwaliła prawo (*National Popular Vote Law*; NPV) zobowiązujące stan do poparcia wybranego popularnie kandydata, jeżeli podobne ustawodawstwo będzie przyjęte przez dostateczną ilość stanów[126]. W czasie przygotowania tego artykułu do druku,

---

[122] E. D. Reilly Jr., *One Person, One Vote of Equal Value*, „The Sunday Gazette", 2 kwietnia 2008, dostępny na stronie internetowej: http://home.nycap.rr.com/cybernetic/One%20Person,%20One%20Vote%20of%20Equal%20Value.htm.

[123] Statystyki wskazują, że w wyborach prezydenckich w 2004 roku, kandydaci spędzili 99% czasu w zaledwie 16 stanach; przyjęcie planu Amarów mogłoby te dysproporcje wyrównać. M. Biondi, *Dropping out of the Electoral College*, 31 grudnia 2007, strona internetowa: http://www.inthesetimes.com/article/3457.

[124] V. D. Amar, *The National Popular Plan*, supra note.

[125] *Ibidem*.

[126] Por. M. Biondi, supra note; B. Schneider, *Dropping out of the Electoral College*, http://www.

a więc do końca kwietnia 2008 roku, NPV zostało uchwalone również w New Jersey (z piętnastoma elektorami) i Illinois (21 elektorów). Legislatywa na Hawajach (czterech elektorów) również uchwaliła NPV. Poprzednie wersje prawa były do tej chwili wetowane przez gubernatora Linde Lingle; tym razem margines poparcia dla NPV oznacza możliwość odrzucenia weta przez legislatywę. W kilku dodatkowych stanach, takich jak Maine (czterech elektorów), Vermont (trzech elektorów), Waszyngton (dziesięciu elektorów), Connecticut (dziewięciu elektorów), plan został zaaprobowany przez co najmniej jedną izbę[127]. Mimo rosnącej popularności NPV wprowadzająca plan ustawa została w Kalifornii (55 głosów) zawetowana 4 października 2006 roku przez gubernatora Arnolda Schwarzeneggera[128].

Kalifornia jest stanem, w którym zwycięstwo demokratów w wyborach prezydenckich jest rutynowo przesądzone, podobnie jak Teksas, Georgia czy Oklahoma są tradycyjnymi twierdzami republikanów. Kalifornijscy republikanie przygotowali w tej sytuacji alternatywny dla NPV plan, który pozwalałby na podział stanu na dystrykty. Zasada przyznawania głosów *en block* działałaby wewnątrz dystryktu, a nie w ramach całego stanu, co mogłoby dać republikanom w 2008 roku dwadzieścia kalifornijskich głosów elektorskich[129].

Wprowadzenie i tego projektu w życie przed nadchodzącymi wyborami wydaje się nierealne i stanowisko gubernatora Kalifornii zasadniczo przesądziło losy gruntownej reformy amerykańskiego systemu wyborczego. Wprowadzenie w życie NPV lub jednej z pokrewnych wersji planu Amarów, będzie wymagało kolejnego okresu przedwyborczych emocji w 2012 roku.

---

cnn.com/2007/POLITICS/04/10/schneider.electoral/index.html.

[127] *National Popular Vote – April 2008*, przedruk z „Common Cause", http://www.commoncause.org/site/pp.asp?c=dkLNK1MQIwG&b=3911939.

[128] T. Gongale, *Schwarzenegger veto of National Popular Vote*, artykuł dostępny na stronie internetowej: http://www.californiaprogressreport.com/2006/10/schwarzenegger_27.html.

[129] Szerzej por. J. Jaskin, *Deformed Reform*, artykuł dostępny na stronie internetowej: http://www.slate.com/id/2172700/nav/tap3 [24 sierpnia 2007].

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Sarah Helene Duggin*, Mary Beth Collins**

THE AMERICAN PRESIDENCY, THE 2008 ELECTION, AND THE U.S. CONSTITUTION'S NATURAL BORN CITIZENSHIP PROVISO

Who can be president of the United States? This question matters a great deal to 2008 Republican presidential candidate John McCain, who was born in the Panama Canal Zone, as well as to many other American citizens born outside the United States.[1] The United States Constitution declares that "[n]o person except a natural

* Director, Law and Public Policy Program and Associate Professor of Law, Columbus School of Law, The Catholic University of America; formerly Vice President and General Counsel, National Railroad Passenger Corporation; Chief Counsel, University of Pennsylvania Health System; and partner, Williams & Connolly, LLP, Washington, D.C. Our thanks to Yvette Brown, Angela Colaiuta and Steve Young for their invaluable assistance with research for this article, to Angela Colaitua and Lin Lin for their editorial assistance, and to Kirk Renaud for his constant support.

** Staff Attorney, Maryland Office of the Attorney General, Department of Budget and Management, formerly law clerk to the Honorable W. Timothy Finan, Circuit Court for Allegany County, Maryland. The views expressed in this article are solely those of the authors.

[1] If he had been born just two years earlier, the natural born citizenship credentials of Democratic candidate Barack Obama could have been an issue as well. Senator Obama was born in Honolulu on August 4, 1961. Biographical Directory of the United States Congress, *Obama, Barack*, http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=O000167 (last visited Aug. 31, 2008). Hawaii became the fiftieth state on August 21, 1959. Guide to Government in Hawaii, hawaii.gov/lrb/gd/stategov.pdf. The natural born citizenship issue is also directly relevant to all of those in line for the office of acting president under the Presidential Succession Act of 1947 – i.e., the Speaker of the House of Representatives, the President Pro Tem of the Senate, and the members of the president's cabinet – because the current succession statute permits only those constitutionally qualified for the presidency to serve as acting president. 3 U.S.C. § 19(e) (2000). The "natural born" requirement would exclude some individuals who been in the line of succession – e.g., former Secretaries of State Henry Kissinger and Madeline Albright – from the office of acting president because they immigrated to the United States from other countries; it also raises questions about the qualifications of those born abroad to United States citizen

born Citizen... shall be eligible to the Office of President."[2] Yet, more than two centuries after the Constitution's adoption, this clause remains one of the most opaque and anti-egalitarian provisions of United States constitutional law.[3] There are two principal reasons. First, prior to 1868 the Constitution did not define citizenship in any way.[4] Even now, one hundred forty years after the Fourteenth Amendment remedied this deficit, the Constitution does not define "natural born" citizenship. Consequently, whether Senator McCain and other Americans born abroad to United States citizen parents qualify as "natural born Citizens" remains an open question.[5] Second, by excluding Americans naturalized (i.e., who acquired citizenship) after birth from the presidency, the proviso effectively creates two classes of citizens – those who are eligible to the United States presidency and those who are not. While few people from any background will ever have the opportunity to run for the presidency, this restriction smacks of second class status in a nation that prides itself on the ideals of freedom and equality for all.[6]

It remains to be seen what will come of questions raised about Senator McCain's "natural born" credentials. To date three litigants have filed lawsuits contesting his eligibility to serve as president. Under United States law, however, it co-

---

parents. *See* S. H. Duggin, M. B. Collins, '*Natural Born" in the USA: The Striking Unfairness and Dangerous Ambiguity of the Constitution's Presidential Qualifications Clause and Why We Need to Fix It*, 85 B.U.L. Rev. 53, 55, 152–154 (2005).

[2] U.S. Const. art. II, § 1, cl. 5. The proviso continues: "neither shall any Person be eligible to that Office who shall not have attained to the Age of thirty five Years, and been fourteen years a Resident within the United States." *Id.*

[3] *See, e.g.*, A. Reed Amar, *Natural Born Killjoy, Why the Constitution Won't Let Immigrants Run for President, and Why that Should Change*, Legal Affairs, Apr. 2004, at 16; J. W. Dean, *A Fresh, Powerful Case for Amending the U.S. Constitution to Remove the "Natural Born" Qualification for the Presidency*, FindLaw, http://writ.news.findlaw.com/dean/20050311.html, (last visited Aug. 30, 2008); J. W. Dean, *The Pernicious "Natural Born" Clause of the Constitution: Why Immigrants Like Governors Schwarzenegger and Granholm Ought to Be Able to Become Presidents*, FindLaw, http://writ.lp.findlaw.com/dean/200410008.html, (Oct. 8, 2004); S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1; L. Friedman, *An Idea Whose Time Has Come – The Curious History, Uncertain Effect, and Need for Amendment of the Natural Born Citizen Requirement for the Presidency*, 52 St. Louis U.L.J. 137, 154 (2007); Ch. Gordon, *Who Can Be President of the United States: The Unresolved Enigma*, 28 Md. L. Rev. 1 (1968); J. C. Ho, *Unnatural Born Citizens and Acting Presidents*, 17 Const. Comment. 575, 579 (2000); J. A. Pryor, *The Natural-Born Citizenship Clause and Presidential Eligibility: An Approach for Resolving Two Hundred Years of Uncertainty*, 97 Yale L.J. 881 (1988); A. Quindlen, *Open to All: The Big Job*, Newsweek, Jan. 9, 2006, *available at* www.newsweek.com/id/47379. Two well known constitutional scholars have described the natural born citizenship clause as the Constitution's "worst" provision. *See* R. Kennedy, *A Natural Aristocracy*?, 12 Const. Comment. 175 (1995); R. Post, *What Is the Constitution's Worst Provision?*, 12 Const. Comment. 191, 193 (1995).

[4] It was not until the adoption of the Fourteenth Amendment in 1868 that the Constitution itself defined citizenship. *See* U.S. Const. amend. XIV.

[5] *See, e.g.*, M. Dobbs, *McCain's Birth Abroad Stirs Legal Debate: His Eligibility for Presidency Is Questioned*, Wash. Post, May 2, 2008, *available at* http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/01/AR2008050103224_pf.html; C. Hulse, *McCain's Canal Zone Birth Prompts Queries About Whether That Rules Him Out*, N.Y. Times, Feb., 28, 2008, *available at* http://www.nytimes.com/2008/02/28/us/politics/28mccain.html?pagewanted=print.

[6] As commentator James Ho explains, "one way to assess whether an individual is a full and equal member of a community is to ask whether the individual is eligible to serve in the highest office of the community." Ho, *supra* note 3, at 576.

uld be quite difficult to reach the merits of such challenges. Federal courts adhere to threshold justiciability doctrines that only a plaintiff with a specific, concrete stake in the issue – e.g., a defeated rival – is likely to be able to overcome.[7]

Although the plaintiff in the most recently filed action arguably has a stronger basis for asserting his right to pursue the matter than prior litigants, as of this writing no one who clearly has standing to challenge Senator McCain's presidential qualifications has come forward. To the contrary, leaders of both major political parties have hastened to proclaim their view that Senator McCain is a "natural born Citizen" within the meaning of Article II.[8]

Senator McCain is certainly not the only person with a major stake in this issue. Many other Americans are, like Senator McCain, the children of United States citizen parents living abroad at the time of their birth. Their number includes several members of Congress and other high-profile political figures.[9] In our increasingly global society the number of children born to United States citizen parents living, working, and traveling in other countries will undoubtedly continue to increase. Even more strikingly, more than fifteen million Americans, including California Governor Arnold Schwarzenegger and Michigan Governor Jennifer Granholm, are naturalized citizens who immigrated to the United States from other countries.[10]

Whatever the outcome with respect to Senator McCain's presidential aspirations, the natural born citizenship clause is likely to complicate American presidential politics for many years to come. Unfortunately, it will be difficult for the nation to summon the political will to eliminate this constitutional anachronism because the fate of the proviso ties into the much broader, far more bitter, debate over United States immigration policy.

The following discussion describes the historical context of the natural born citizenship clause; explores some of the issues the proviso raises in contemporary American society, particularly its impact on Senator McCain and future presidential hopefuls; and offers a brief reflection on why the United States needs to amend Ar-

---

[7] These obstacles are reviewed briefly below in conjunction with a discussion of the legal challenges to Senator McCain's presidential bid. For a more extensive discussion of justiciability issues, *see* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 111–126.

[8] *See, e.g.*, C. Hulse, *Bill Would Remove Doubt on Presidential Eligibility*, N.Y. Times, Feb. 29, 2008, at A20 (discussing bill proposed by Senator Claire McCaskill (D-Missouri) and several co-sponsors to provide "a legislative declaration that the definition of 'natural born' includes children of active military."). *See also, e.g., Bipartisan Team Says McCain Natural Born*, Associated Press (Mar. 28, 2008) (discussing opinion offered by former Solicitor General Ted Olson and Professor Laurence Tribe).

[9] Contemporary political leaders born abroad to United States citizen parents include ten members of the 110th Congress. Congressional Research Service, M. Amer, *Membership in the 110th Congress: A Profile, Congressional Research Service*, www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS22555.pdf, (last visited Aug. 27, 2008).

[10] *See* Table S0501. Selected Characteristics of the Native and Foreign-Born Populations (Data Set: 2006 American Community Survey), http://factfinder.census.gov/servlet/STTable?_bm=y&-geo_id=01000US&-qr_name=ACS_2006_EST_G00_S0501&-ds_name=ACS_2006_EST_G00_&-redoLog=false (setting forth results of 2006 survey). *See generally* D. Schmidley, U.S. Census Bureau, *The Foreign-Born Population in the United States: March 2002*, in Current Population Reports (2003), http://census.gov/prod/2003pubs/p20-539.pdf (last visited Aug. 30, 2008) (discussing findings of 2000 census).

ticle II to eliminate natural born citizenship as a qualification for the presidency and vice presidency.

The historical context of the natural born citizenship proviso

A. *The Origins of the Clause*

The natural born citizenship proviso appears in Article II of the United States Constitution amid provisions pertaining to the election, powers and responsibilities of the executive in the American constitutional framework. Article II, like all of the language of the original Constitution, was the product of the constitutional convention that met in Philadelphia during the summer of 1787. The purpose of the convention was to design a new form of government to replace the Articles of Confederation that established the first government of the United States.[11] Almost all of the debate over the provisions ultimately incorporated into Article II focused on the scope of executive power, the selection of the executive, and the ways in which the executive would interact with the legislative and judicial branches of the new government. Although the constitutional convention began meeting in May 1787,[12] there is no record of any mention of the phrase "natural born Citizen" until the term appeared in a July 25th letter from John Jay to George Washington, who presided over the convention.[13] In his letter, Jay suggested to Washington that "it would be wise and seasonable to provide a strong check to the admission of Foreigners into the administration of our national Government; and to declare expressly that the Command in Chief of the American army shall not be given to nor devolve on, any but a natural born Citizen."[14]

Jay's remarks reflected fears shared by a number of delegates that European nobility might try to infiltrate the new government and wrest control of it away

[11] *The Debates in the Federal Convention of 1787 Reported by James Madison: May 14, 25, 1787*, http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/514525.htm.

[12] *Id.* A month earlier, however, Alexander Hamilton had proposed a plan of government in which he suggested that the chief executive should be a citizen of one of the states as of the time of the adoption of the Constitution or "hereafter born a Citizen of the United States." J. A. Pryor, *supra* note 3, at 889.

[13] Letter of John Jay to George Washington, July 25, 1787, U.S. Dept. of State, 4 Documentary History of the Constitution of the United States 237 (1905), *also available at* www.TeachingAmericanHistory.org/library/index.asp?document=1876. John Jay served as Chief Justice from 1789 to 1795, when he resigned to run successfully for governor of New York. Supreme Court Historical Society, History of the Court, Timeline of the Justices: John Jay, http://www.supremecourthistory.org/02_history/subs_timeline/images_chiefs/001.html. George Washington presided over the Constitutional Convention in 1787 and then served as President of the United States from 1789 to 1797. The White House, Presidents of the United States, Past Presidents: George Washington, http://www.whitehouse.gov/history/presidents/gw1.html (last visited Aug. 30, 2008).

[14] Jay's reference to "Command in Chief of the American army" pertains to the consensus that the executive would have final say over the armed forces of the United States. This role is one of the powers of the president subsequently set forth in Article II, section 2 of the Constitution. In pertinent part section 2 provides that "[t]he president shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and the Militia of the several States, when called into the actual service of the United States."

from the people. Their concerns focused on the possibility that powerful British and European noble families would finagle the election of kinsmen to the presidency, thereby accomplishing by guile what Britain had been unable to accomplish by force – the continued domination of the thirteen former colonies by foreign powers.[15] Awareness of the political machinations of Austria, Prussia and Russia in Poland during the last part of the eighteenth century also may have influenced Jay, Washington and other framers of the Constitution.[16]

Jay's language found its way into the United States Constitution at the eleventh hour and became part of Article II without any significant recorded debate.[17] In its final form, however, the proviso grandfathered in all of those who were citizens of the United States at the time of the adoption of the Constitution, thereby providing an avenue for Alexander Hamilton and other foreign-born convention delegates to seek the new nation's highest office.[18] The delegates also added presidential age and residency requirements analogous to those established for members of both houses of Congress.[19]

B. *The Impact of Later Constitutional Developments*

Pursuant to the terms of Article VII,[20] the Constitution entered into force in 1788 when New Hampshire became the ninth state to ratify it.[21] As the new nation gained

---

[15] *See, e.g.*, Ch. C. Thach, Jr., *The Creation of the Presidency 1775-1789*, 137 (De Capo Press 1969) (1923) (suggesting that Jay was concerned about Prussian Continental Army General Baron von Steuben, although, as an American citizen at the time of the adoption of the Constitution, von Steuben would have been eligible to serve as president pursuant to the final form of the natural born proviso); 149 Cong. Rec. S 9251 (remarks of Sen. Orin Hatch) (pointing to concern over European nobility such as the Duke of York). *See generally*, S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at pp. 69–70; Ch. Gordon, *supra* note 3, at 5 (1968); J. A. Pryor, *supra* note 3, at pp. 888–889.

[16] *See, e.g.*, J. C. Ho, *President Schwarzenegger, or at Least Hughes?*, 7 Green Bag 2d 108 (2004) (noting that Austria, Prussia and Russia "had just rigged the election of their own candidate as the new monarch of Poland.").

[17] For discussion of the process followed by the Constitutional Convention in finalizing the 1787 Constitution, *see* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 63–68.

[18] U.S. Const. art. II, § 1, cl. 5. *See supra* note 11.

[19] The clause requires the president to be at least thirty-five years of age. U.S. Const. art. II, § 1, cl. 5. It mandates a minimum of fourteen years of residency, *id.,* compared with twenty-one years specified in an interim draft. *See* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 67, n. 55 & sources cited therein. This change was undoubtedly to avoid excluding some of the convention delegates. *Id.* Analogous provisions pertaining to members of the House and Senate are found in Article I. U.S. Const. art. I §§ 2 & 3.

[20] U.S. Const. art. VII. By 1791 all thirteen original colonies had ratified the Constitution. *See generally* J. Elliott, The Debates in the Several State Conventions on the adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia in 1787 with the Journal of the Federal Convention Luther Martin's Letter, Yates Minutes and Congressional Opinions, Virginia and Kentucky Resolutions of '98–'99 and other illustration of the Constitution (2d ed. with considerable additions collected and revised from contemporary publications), http://www.constitution.org/elliot.htm (last visited Aug. 30, 2008).

[21] The Avalon Project at Yale Law School offers an on-line collection of documents pertaining to the ratification of the Constitution by the thirteen original states. *See* http://www.yale.edu/lawweb/avalon/18th.htm (last visited Aug. 30, 2008).

practical experience with the political process fashioned by the convention delegates in 1787, systemic flaws in the executive electoral plan became evident. The election of 1800 brought the government to the brink of crisis when the vote of the electoral college resulted in a three-way tie among Thomas Jefferson, John Adams and Aaron Burr. As history records, the House of Representatives eventually broke the deadlock, and Thomas Jefferson emerged as the winner.[22] It was apparent, however, that reforms were necessary.[23] In 1804, the Twelfth Amendment was adopted to amend the procedures for electing the president and vice president.[24] The Twelfth Amendment also provided that only individuals constitutionally qualified to serve as president could be elected vice president.[25]

The next significant development with respect to the natural born citizenship proviso occurred after the Civil War when earlier perceptions of the states as guardians of civil liberties that protected individuals against the encroachment of a strong central government were turned upside down. A new era dawned in which the federal government emerged as the primary champion of individual rights. Between 1865 and 1870 the Thirteenth, Fourteenth and Fifteenth Amendments became part of the Constitution, thereby outlawing slavery, providing equal protection and due process safeguards, and protecting the voting rights of citizens.[26] The Fourteenth Amendment also established a constitutional definition of citizenship: "All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside."[27] Unfortunately, while it defined citizenship generally, the amendment did not clarify the meaning of "natural born" citizenship. A number of bills were introduced in Congress during the same time period to amend the Constitution to do just that, but none succeeded.[28] Throughout the twentieth century, as well as during the first several years of the new millennium, many legislators offered proposals designed to address the inequities created by the proviso, but all met the same fate.[29]

---

[22] The White House, Presidents of the United States, Past Presidents: Thomas Jefferson, http://www.whitehouse.gov/history/presidents/tj3.html (last visited Aug. 30, 2008).

[23] *See* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 84–85 and sources cited therein. For discussion of the impact of the election of 1800 on both the electoral process and the office of vice president, see R. Albert, *The Evolving Vice Presidency*, 78 Tempel Rev. 811 (2005).

[24] U.S. Const. amend. XII.

[25] The language reads as follows: "But no person constitutionally ineligible to the office of President shall be eligible to that of Vice-President of the United States." *Id.*

[26] U.S. Const. amends. XIII, XIV & XV.

[27] U.S. Const. amend. XIV.

[28] *E.g.*, H.R.J. Res. 269, 40th Cong. (1868); H.R.J. Res. 52, 42nd Cong. (1871). *See generally* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 148.

[29] *See id.*

The 2008 election and beyond

A. *John McCain's Candidacy*

Senator John McCain was born in the Panama Canal Zone while his father was serving with the United States Navy. Senator McCain served for more than twenty years in the United States Navy, endured six years as a prisoner of war in North Vietnam, and received numerous military awards, including the Silver Star, Legion of Merit, Purple Heart, and Distinguished Flying Cross. He has been in Congress since 1983, first as a member of the House and then in the Senate.[30] Even so, questions have been raised regarding Senator McCain's constitutional qualifications to serve as president. In a very recent article, Professor Gabriel Chin notes that at the time of Senator McCain's birth in 1936, the Canal Zone "fell into a gap in the law, covered neither by the citizenship clause nor Revised Statutes § 1993, the only statute applicable to births to U.S. citizens outside the United States."[31] He states:

> Because the Canal Zone was a 'no man's land,' in 1937 Congress passed a statute granting citizenship to 'any person born in the Canal Zone on or after February 26, 1904' who had at least one U.S. citizen parent. This Act made Senator McCain a United States citizen before his first birthday. But again, to be a natural born citizen, one must be a citizen at birth. Since Senator McCain became a citizen in his eleventh month of life, he does not satisfy this criterion, is not a natural born citizen, and thus is not 'eligible to the Office of President.'[32]

Senator McCain's supporters, of course, disagree.[33]

While scholars often explore issues pertaining to the presidency, litigation over presidential qualifications is rare. Prior to Senator McCain's presidential bid, there are records of only a few lawsuits filed in connection with the constitutional qualifications of presidential hopefuls. Only one of these lawsuits directly addressed the natural born citizenship issue – a petition filed in the California state court system seeking to exclude Senator Barry Goldwater, who was born the territory of Arizona before Arizona became a state,[34] from the state's 1964 presidential ballot. The Supreme Court of California dismissed the petition without opinion.[35] The

---

[30] Biographical Directory of the United States Congress, *McCain, John Sydney, III*, http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=m000303 (last visited, Aug. 27, 2008).

[31] G. J. Chin, *Why Senator John McCain Cannot be President: Eleven Months and a Hundred Yards Short of Citizenship*, draft, Arizona Legal Studies Discussion Paper no. 08–14, July 2008, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1157621.

[32] *Id*., at 5.

[33] *See* A. Liptak, *A Hint of New Life to McCain Birth Issue*, N.Y. Times, Jul. 11, 2008, at A11, *available at* http://www.nytimes.com/2008/07/11/us/politics/11mccain.html; Opinion of Laurence H. Tribe and Theodore B. Olson (March 19, 2008) (copy on file with authors).

[34] Biographical Directory of the United States Congress, Goldwater, Barry Morris, http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=g000267, (last visited, Aug. 27, 2008).

[35] *Petition Denied on Candidacy*, L.A. Times (1964) (discussing California Supreme Court's denial of a petition filed by well known attorney Melvin Belli on behalf of a California resident to exclude Senator Goldwater's name from the state's November 1964 presidential ballot) (copy on file with authors).

threat of legal action, however, may have played a role in the decision of former Michigan Governor George Romney, who was born to United States citizen parents working as Mormon missionaries in Mexico,[36] to withdraw from the 1968 presidential race.[37] Similar concerns also may have deterred other candidates from seeking the office.[38] However, Charles Curtis, who was born in Kansas in 1860 – one year before Kansas became a state[39] – campaigned briefly for the Republican presidential nomination and then served as Herbert Hoover's vice president[40] without any apparent objection to his natural born citizenship credentials.

During the past year three individuals have filed legal actions contending that Senator McCain is not a "natural born Citizen" within the meaning of Article II, section 8 of the Constitution. Andrew Aames brought the first lawsuit against Senator McCain and the Republican National Committee in the Central District of California on March 6, 2008. The complaint sought a declaratory judgment clarifying whether Senator McCain is constitutionally qualified to serve as president,[41] but it appears that Mr. Aames voluntarily withdrew his action several weeks later.

Another case filed in the United States District Court for the District of New Hampshire featured more nuanced arguments. In this action, Fred Hollander, a registered Republican voter, sued Senator McCain and the Republican National Committee. Mr. Hollander alleged that, because Senator McCain is not constitutionally eligible to serve as President, he was disenfranchised as a voter by the inclusion of Senator McCain's name on the New Hampshire Republican primary ballot. He contended that he would be disenfranchised again in the national election if Senator McCain appeared as the Republican presidential candidate.[42] On July 25th, however, in response to a motion filed on behalf of Senator McCain, United States District Judge Joseph Laplante dismissed Mr. Hollander's complaint on justiciability grounds, holding that he lacked standing to challenge Senator McCain's constitutional qualifications.[43] The court took pains to acknowledge the seriousness of the issues, but concluded that it could not reach the merits of Mr. Hollander's arguments. Judge Laplante stated:

---

[36] 18 American National Biography 826 (1999).

[37] *See* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 57, n. 15 and sources cited therein (citing 1967 legal opinion of the Honorable Pinckney McElwee concluding that "Mr. George Romney of Michigan is ineligible to become President of the United States because he was born in Mexico, and is, therefore, not a *natural-born* citizen as required by the United States Constitution."), quoting 113 Cong. Rec. 15,875, 15,880 (1967) [Brief of the Hon. Pinckney G. McElwee introduced by Mr. Dowdy][emphasis in original]).

[38] *See* L. Friedman, *supra* note 3, at 138.

[39] Kansas became the 34th state of the United States on January 29, 1861. Website of Kansas State Historical Society, http://www.kshs.org/research/topics/war/civilwarkansas.htm (last visited Aug. 31, 2008).

[40] Charles Curtis, 31st Vice President (1929–1933), http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/VP_Charles_Curtis.htm (last visited Aug. 30, 2008).

[41] Inland Empire Voters v. United States of America, No. 08-cv-00304-SGL-OP (C.D. Cal., filed Mar. 6, 2008).

[42] Hollander v. McCain, First Amended Complaint 9-11, No. 008-cv-99-JL (D.N.H., filed Apr. 1, 2008).

[43] Hollander v. McCain, 2008 WL 2853250 (D.N.H. July 24, 2008).

This is not to demean the sincerity of Mr. Hollander's challenge to McCain's eligibility for the presidency... that challenge has yet to be definitively settled, and, as a number of commentators have concluded, arguably cannot be without a constitutional amendment. What is settled, however, is that an individual voter like Mr. Hollander lacks standing to raise that challenge in the federal courts.[44]

As of this writing Mr. Hollander had not appealed the District Court's decision.

Markham Robinson of California brought a third lawsuit on August 11, 2008 in the United States District Court for the Northern District of California against the Republican National Committee, Senator McCain, and a number of state defendants.[45] Mr. Robinson filed his action as a California voter, Chairman of California's American Independent Party (AIP), and as a registered elector of the AIP entitled to cast one of the state's electoral votes for party candidate Alan Keyes should the results of the general election permit. On these bases Mr. Robinson claims "a personal and distinct interest in the 2008 presidential election sufficient to establish his standing to challenge the legitimacy of rival campaigns."[46] Mr. Robinson seeks a declaratory judgment that Senator McCain is ineligible to appear on the California presidential ballot and injunctive relief excluding Senator McCain's name from the ballot.[47] A motion to dismiss the complaint filed by the defendants was pending at the time of this writing.[48]

Given the timeframe, it would take an extraordinary series of developments to get the Robinson case – or the Hollander action should Mr. Hollander choose to appeal the District Court's decision – to the United States Supreme Court prior to the November election. Moreover, whether the high court would grant review in these highly charged circumstances is impossible to predict. The substantive issue – the interpretation of the standards specified in Article II – is of preeminent importance to the nation, and it is one that the federal courts should be well equipped to address.[49] Even so, both the jurisprudential considerations of federal standing doctrine – i.e., the notion that federal courts should not "be called upon to decide abstract questions of wide public significance even though other governmental in-

---

[44] *Id.* at *7.

[45] Plaintiff's Complaint for Declaratory and Injunctive Relief, Robinson v. Bowen, No. 3:08-cv-03836-WHA, (No. D. Cal., filed Aug. 11, 2008) [hereinafter "Robinson Complaint"].

[46] *Id.* 1, 18. Article II, section I, as modified by the Twelfth Amendment, sets forth the mechanisms for electing the president and vice president. U.S. Const. art. II & amend. XII. *See generally* E. Chemerinsky, Constitutional Law: Principles and Policies § 1.1 (3d ed. 2007).

[47] Robinson Complaint, *supra* note 45, Prayer for Relief.

[48] The case docket reflects that the defendants filed a Motion to Dismiss the complaint on August 28, 2008 and that a hearing on the motion is set for mid September. Robinson v. Bowen, *supra* note 45, Docket. [*Note: Just as this article was going to press, United States District Judge William Alsup granted the defendants' motion and dismissed the case, primarily on grounds that Mr. Markham lacked standing to bring the action. Id.,* Order Denying Preliminary injunction and Dismissing Action, Sept. 16, 2008. Mr. Markham has a right to appeal the district court's decision.].

[49] *See* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 118–126 (discussing applicability of political question doctrine, including criterion pertaining to the availability of judicially discoverable and manageable standards for resolution, to natural born citizenship issue).

stitutions may be more competent to address the questions and even though judicial intervention may be unnecessary to protect individual rights"[50] – and the constitutional overtones arising out of the case or controversy requirement set forth in Article III of the Constitution[51] favor judicial restraint unless a challenge is brought by an individual who clearly has standing to raise the relevant legal issues.[52] In addition, the courts could also invoke other justiciability doctrines to support judicial restraint on grounds of lack of ripeness and refraining from involving the judiciary in political questions.[53]

Finally, recent history is certainly relevant. In November 2000 the United States Supreme Court asserted jurisdiction in the controversy over Florida's voting procedures in *Bush v. Gore*.[54] When the Court handed down its ruling, the justices split precisely along political party lines. The Republican justices took an interventionist position at odds with their usual opposition to "judicial activism" and respect for federalism, while the Democrats uncharacteristically emphasized the need for judicial restraint. In the end, the decision was extremely controversial. Consequently, the Court itself suffered a loss of prestige and credibility, at least in the short run.[55] Although so far the natural born citizenship issue has not created the same kinds of partisan divisions, it is likely that the current justices will tread carefully before becoming embroiled in a battle that could destroy a major candidate's presidential bid.

If Senator McCain should win the election in November, the specter of the natural born citizenship proviso will continue to hover over him, particularly in the period between the election in early November and the inauguration in late January. Even so, while he would remain theoretically susceptible to a challenge to his constitutional qualifications for the presidency, the likelihood that any plaintiff could successfully mount such a challenge would diminish considerably. It is quite unlikely that the United States Supreme Court would allow itself to be placed in the position of disqualifying a president-elect on the basis of an anachronistic constitutional provision whose actual meaning – if it was ever clear – is now lost in the shadows of history. Absent a ruling on the merits by the United States Supreme Court at some point, however, the question whether the foreign born children of United States citizen parents are constitutionally qualified to serve as president will remain unanswered.

---

[50] Elk Grove Unified School District v. Newdow, 542 U.S. 1, 11–12 (2004) (quoting Warth v. Seldin, 422 U.S. 490, 500 (1975)).

[51] U.S. Const. art III. § 2.

[52] Elk Grove Unified School District v. Newdow, 542 U.S. at 11.

[53] *See generally* E. Chemerinsky, *supra* note 46, at §§ 2.3–2.8.

[54] 531 U.S. 98 (2000) (per curiam).

[55] In his dissenting opinion Justice John Paul Stevens observed: "Although we may never know with complete certainty the identity of the winner of this year's Presidential election, the identity of the loser is perfectly clear. It is the Nation's confidence in the judge as an impartial guardian of the rule of law." 531 U.S. 98, 128–129 (Stevens, J., dissenting). *See generally* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 127–134.

B. *The Presidential Prospects of Arnold Schwarzenegger, Jennifer Granholm and Other Naturalized Citizens*

Whatever the outcome with respect to Senator McCain's presidential bid, as long as the natural born citizenship proviso remains part of the Constitution, millions of American citizens will continue to be excluded from the presidency and vice presidency. Take, for example, Governors Arnold Schwarzenegger of California and Jennifer Granholm of Michigan. Both are well-known, influential political leaders who govern two of the most populous states in the United States. Unless Article II is amended, however, neither has any hope of following the path to the White House blazed by George W. Bush, Bill Clinton, Ronald Reagan, Jimmy Carter and other former governors.

Governor Schwarzenegger, a Republican, emigrated to the United States from Austria in his early twenties and became a naturalized citizen in 1983. He has served as California's chief executive since 2003.[56] Jennifer Granholm, a Democrat, also has served as governor of Michigan since 2003. She emigrated to the United States from Canada at the age of four and became a naturalized citizen at the age of eighteen.[57] Although the full and precise meaning of "natural born Citizen" is uncertain, the Supreme Court has made clear in dicta in a number of cases that it does not encompass individuals who were born abroad to non-United States citizen parents.[58] Consequently, Granholm and Schwarzenegger are ineligible for presidency; by virtue of the Twelfth Amendment, they are also excluded from the vice presidency because they are not constitutionally qualified to serve as president.[59]

The exclusion of two popular governors as presidential or vice-presidential hopefuls is unfair to both the individuals and to the electorate, but there are other egregious examples of the impact of the proviso. As noted earlier, the United States Census Bureau calculates that there are more than fifteen million American citizens who were naturalized after immigrating to the United States.[60] Many entered this country as infants when their parents immigrated. Still others were brought here

---

[56] Office of the Governor, State of California, *About Arnold: Arnold Schwarzenegger, 38th Governor of California*, http://gov.ca.gov/about/arnold (last visited Aug. 27, 2008).

[57] State of Michigan Office of the Governor, Biography, Governor Jennifer M. Granholm, http://www.michigan.gov/gov/0,1607,7-168--57920--,00.html, (last visited Aug. 27, 2008); *Michigan Governor Jennifer Granholm (D)*, Almanac, National Journal, http://www.nationaljournal.com/members/campaign/2006/governor/mi.htm (last visited Aug. 27, 2008).

[58] *See, e.g.*, Schneider v. Rusk, 377 U.S. 163, 166 (1964) ("the rights of citizenship of the native born and of the naturalized person are of the same dignity, and are coextensive. The only difference drawn by the Constitution is that only the 'natural born' citizen is eligible to be President."); Knauer v. United States, 328 U.S. 654, 658 (1946) (quoting Luria v. United States, 231 U.S. 9, 22 (1913)) ("citizenship carries with it all of the rights and prerogatives of citizenship obtained by birth in this country 'save that of eligibility to the Presidency'"); Baumgartner v. United States, 322 U.S. 665, 673 (1944) (quoting Luria v. United States, 231 U.S. 9, 22 (1913)) ("'a naturalized citizen stands on an equal footing with the native citizen in all respects save that of eligibility to the Presidency.'").

[59] U.S. Const. amend. XII. *See supra* notes 23-24 and accompanying text.

[60] *See supra* note 8.

from other countries as babies by United States citizen parents who adopted them. None of these immigrants has known any other home country, yet each is excluded from the American dream that any child can grow up to be president.

Perhaps the most outrageous inequities arise with respect to foreign-born members of the United States armed forces, particularly given the ongoing involvement of the United States in protracted armed conflicts in Afghanistan and Iraq. Although we continue to bar naturalized citizens from the nation's highest offices, the United States government does not scruple to allow them to fight or even die for their adopted nation. Many naturalized Americans, like Senator McCain, have endured great physical and emotional hardship in the course of military service to our country.[61] Unlike Senator McCain, those who were born abroad to non-United States citizen parents will not have even a colorable claim to candidacy for the presidency or vice-presidency as long as the natural born citizenship proviso remains part of the United States Constitution.

Prospects for change through legislative action

Congress began its struggle with the natural born citizenship proviso during the first years of the nation's constitutional history. In the Naturalization Act of 1790, Congress provided that "the children of citizens of the United States, that may be born beyond sea, or out of the limits of the United States, shall be considered as natural-born citizens."[62] The purpose of this statute could be critical to understanding the parameters of the natural born citizenship proviso. If Congress intended simply to declare existing rights in the 1790 legislation – a relatively common practice at the time – then there is a strong argument that the framers never intended to exclude children born abroad to United States citizen parents from the presidency. Conversely, if Congress meant to modify the proviso legislatively, the first Naturalization Act would have been unconstitutional.[63] As discussed more fully below, the Constitution can be amended only pursuant to the procedures set forth in Article V. Unfortunately, the legislative history of the Act does not reflect any significant discussion of the natural born citizenship proviso, and the phrase "natural-born citizens" disappeared from naturalization laws with the repeal of the 1790 act in 1795.[64]

---

[61] *See* 149 Cong. Rec. S9251 (2003) (remarks of Sen. Orin Hatch) (pointing out that "[p]erhaps most disturbing is that the scores of foreign-born men and women who have risked their lives defending the freedoms and liberties of this great nation... remain ineligible for the Office of President... [including] [m]ore than 700 recipients of the Congressional Medal of Honor – our Nation's highest decoration for valor – [who] have been immigrants.").

[62] Naturalization Act of 1790, ch. 3, 1 Stat. 103 (repealed 1795).

[63] *See* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 77.

[64] *See id*. at 78–79.

During the intervening two centuries, Congress did not enact any legislation meaningfully addressing the subject of natural born citizenship and presidential qualifications, although many Representatives and Senators attempted to do so. Since the Civil War ended in 1865, members of the House and Senate have introduced numerous bills designed to revise or eliminate the natural born citizenship proviso.[65] These proposals have taken several different forms, including a resolution expressing the sense of the Senate with respect to the meaning of the clause, legislation purporting to clarify or modify the application of the proviso, and resolutions intended to initiate the constitutional amendment process.[66] Examples range from proposals to eliminate the natural born qualification entirely[67] to more narrowly drawn proposals seeking to encompass foreign-born children of military personnel or government employees generally.[68] Still other bills have been introduced to bestow natural born citizenship on children adopted from other countries by United States citizens.[69] None of these bills has become law.

Most recently, on February 28, 2008, Senator Claire McCaskill, a Democrat from Missouri, introduced a bill proposing the "Children of Military Families Natural Born Citizen Act" cosponsored by Democratic nominee Senator Barack Obama, Democratic presidential contender Senator Hillary Rodham Clinton, and Republican Senator Tom Coburn.[70] This legislation was intended "[t]o clarify the law and ensure that children born to United States citizens while serving overseas in the military are eligible to become President."[71] Democrats were clearly anxious to avoid political fallout from any perceived association with challenges to the presidential qualifications of a colleague and decorated war hero, while Republicans were eager to support their presumptive presidential candidate. Even so, the proposal did not become law. In the end, Senators' concerns about opening up the whole immigration debate undoubtedly cooled their enthusiasm for the proposal. Instead, on April 10, 2008, the bill's sponsors, along with Democratic Senators Patrick Leahy and James Webb, introduced a resolution expressing the conclusion of the Senate "[t]hat John Sidney McCain, III, is a 'natural born Citizen' under Article II, Section 1, of the Constitution of the United States."[72] The Senate passed the resolution by unanimous consent on April 30, 2008.[73] The resolution is principally

---

[65] *See id.* at 141–151.

[66] *See, e.g.*, H.R.J. Res. 269, 40th Cong. (1868); H.R.J. Res. 52, 42nd Cong. (1871); H.R.J. Res. 205. 86th Cong. (1959); H.R.J. Res. 612, 85th Cong. (1958); H.R.J. Res. 80, 85th Cong. (1957); S.J. Res. 72, 98th Cong. (1983); S.J. Res. 161, 92d Cong. (1971); H.R.J. Res. 229, 100th Cong. (1987); H.R.J. Res. 88, 106th Cong. (2000); H.R.J. Res. 47, 107th Cong. (2001); H.R.J. Res. 59, 08th Cong. (2003).

[67] *E.g.*, H.R.J. Res. 269, 40th Cong. (1868).

[68] *E.g.*, H.R.J. Res. 205, 86th Cong. (1959); H.R.J. Res. 517, 86th Cong. (1959).

[69] *E.g.*, Natural Born Citizenship Act, S. 2128, 108th Cong. (2004).

[70] S. 2678, 110th Cong. (2008).

[71] *Id.*

[72] S. 511, 110th Cong. (2008).

[73] *See* Library of Congress: Thomas, http://thomas.loc.gov/cgi-bin/thomasm (last visited Aug. 30, 2008).

significant as an expression of the United States Senate's view that John McCain is constitutionally qualified to serve as president. While it is possible that the federal courts would accord some deference to the constitutional understanding of a coordinate branch of government, the resolution has no binding impact on the judiciary or even on Congress itself.

As noted earlier, any Congressional effort to alter the Constitution through legislation alone would be ineffective as a means of eliminating or revising Article II. Article V specifies that the constitutional amendment process can be initiated only by a proposal of two-thirds of both Houses of Congress or by application of the legislatures of two-thirds of the states. In either event, the proposed amendment must be ratified by three-fourths of the states.[74] It is highly improbable that the states would initiate the amendment process; this route to constitutional change has never been utilized in the history of the United States.[75] Consequently, unless and until two-thirds of the members of Congress muster the political will to move forward with the amendment process, the natural born citizenship proviso will remain a stumbling block to anyone naturalized after birth, and it is likely to continue to raise doubts about the qualifications of individuals born abroad to United States citizen parents. The problem is that to succeed in amending the natural born citizenship debate, Congress must either resolve or differentiate the larger debate over United States immigration policy generally.

Natural born citizenship and the immigration debate

A number of political leaders, constitutional scholars, and respected journalists have called for the revision or elimination of the natural born citizenship proviso from the American constitutional framework.[76] Unfortunately, their voices have gone largely unheeded. One might well ask why. There is little dispute that the proviso is anti-egalitarian and contrary to American ideals. The United States has come a long way from the vulnerable, upstart nation whose leaders fashioned a radical new Constitution in 1787. There is little risk that wily foreign nobles will persuade naïve Americans to vote for individuals loyal to distant sovereigns. Moreover, as a society we have become increasingly aware that place of birth is at best a poor indicator of allegiance. Many of the most notorious traitors in the history of the United States were born in the United States.[77]

---

[74] U.S. Const. art. V.

[75] *See* E. Chemerinsky, *supra* note 46, at § 1.2

[76] *See, e.g.*, sources cited *supra* notes 3 and legislative initiatives cited *supra* notes 66–70.

[77] For example, Benedict Arnold was born in Norwich, Connecticut and served as a general in the Continental Army before switching his allegiance to the British during the Revolutionary War; Robert Hanssen, a former F.B.I. agent who spied for the Russians for more than twenty years in the late twentieth century, was born in Chicago; and American Taliban fighter John Walker Lindh was born in the District of Columbia. *See* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 136–137.

Perhaps even more importantly, access to extensive information on local, national and world issues is vastly different than the primitive state of communications in 1787.[78] As Justice Stevens emphasized in his opinion for the Court in its 1983 decision in *Anderson v. Celebrezze*,[79] a principal reason why the Constitution's framers disfavored direct election of political leaders was their "'concern over the ignorance of the populace as to who would be qualified for the job.'"[80] In 1787 "[i]t took days and often weeks for even the most rudimentary information about important events to be transmitted from one part of the country to another... [whereas] today even trivial details about national candidates are instantaneously communicated nationwide in both verbal and visual form."[81] In addition, in the twenty-first century literacy rates are far higher, and the public is generally much better informed about national issues.[82]

There should be little doubt that the natural born citizenship proviso has outlived its usefulness and that it no longer has any legitimate place in the constitutional law of the United States. Unfortunately, amending the Constitution to eliminate the proviso would involve a headlong collision with the immigration debate that has raged in the United States for the past several years.[83] In today's climate, although millions of Americans empathize with immigrants and support immigrant rights, anti-immigrant sentiment also abounds.[84] The economic downturn and attendant concerns about jobs and livelihoods, fears of terrorist attacks, and the irrational association of these problems with those perceived as foreign often drive this hostility. Unfortunately, the same concerns that fuel the immigration debate may

[78] *See id.* at 140–143.

[79] 460 U.S. 780 (1983).

[80] *Id.* at 796 n. 21 (quoting Anderson v. Celebrezze, 664 F.2d 554, 563–564 (6th Cir. 1981)).

[81] 460 U.S. at 796–797.

[82] *Id.* at 797.

[83] The Comprehensive Immigration Reform Act of 2007 was Congress' most recent attempt at a major overhaul of the immigration system, S. 1348, 110th Cong. (2007), but the legislation did not make it beyond the Senate floor. Conservatives characterized the reform effort as an amnesty program, and liberals criticized the creation of a second class of guest workers without benefits. *See "Gang of 12" Mulls Over Immigration Bill*, Assoc. Press, May 24, 2007, *available at* www.msnbc.msn.com/id/18842287/. Editorial, *The Immigration Deal*, N.Y. Times, May 27, 2007, *available at* http://www.nytimes.com/2007/05/20/opinion/20sun1.html?_r=1&ex=1180324800&en=70f1748ede68bfc0&ei=5070&emc=eta1&oref=slogin (opposing bill on grounds that: "It is the nation's duty to welcome immigrants, to treat them decently and give them the opportunity to assimilate. But if it does so according to the outlines of the deal being debated this week, the change will come at too high a price: The radical repudiation of generations of immigration policy, the weakening of families and the creation of a system of modern peonage within our borders.").

[84] *See* P. Constable, *Anti-Immigrant Effort Takes Hold in Md.: Grass Roots Movement Expands Beyond Montgomery in Targeting the Undocumented*, Wash. Post, Feb. 23, 2008, at B1, *available at* http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2008/02/22/ST2008022202916.html. *See also, e.g.*, Editorial, *A Misguided Crackdown: Treating the Symptoms, but Not the Cause, of Illegal Immigration*, Wash. Post, Aug. 15, 2008, at A20, *available at* http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/08/14/AR2008081403047.html; J. Preston, *Employers Fight Tough Measures on Immigration*, N.Y. Times, July 6, 2008, *available at* http://www.nytimes.com/2008/07/06/us/06employer.html; G. Martinez, *Push Needed for Immigration Reform*, Politico, Aug. 6, 2008, *available at* www.politico.com/news/stories/0808/12321.html; D. Jackson, *McCain Touts Immigration Reform to Hispanic Voters*, USA Today, July 8, 2008, *available at* http://www.usatoday.com/news/politics/election2008/2008-07-08-mccain-immigration_N.htm.

spill over into the presidential qualifications issue. There is a risk that some voters might fail to comprehend that striking the natural born requirement from Article II would affect only present or future United States citizens. It can be difficult to convey that this subject is quite distinct from the policy debates surrounding which non-citizens are permitted to enter or remain in the United States and eventually apply for citizenship.[85]

Consequently, politicians who spearhead calls for amendment of Article II run a risk that constituents could view their actions negatively, perhaps even as "un-American." But important advances in civil rights are rarely achieved unless we have the courage to take risks. The natural born citizenship proviso relates primarily to the status of one's citizenship, not to whether one is a United States citizen in the first place. Eliminating the proviso would open the presidency and the vice presidency to all Americans. No one has a choice where to be born, but everyone who chooses to pledge allegiance to the United States should share in all of the rights and privileges of citizenship. Eliminating the "natural born" citizenship proviso would make it clear that all paths to citizenship are equal; none is "more American" than any other.[86]

Conclusion

Senator John McCain's presidential bid has brought to light significant issues pertaining to the meaning of the natural born citizenship proviso and its place in contemporary American constitutional law. It is ironic that the first significant legal challenges to the natural born citizenship qualifications of a presidential aspirant have been levied against a decorated war hero born to a member of the United States armed forces serving our country. Whatever one's politics, it is hard to imagine any legitimate basis for questioning the loyalty of Senator McCain to the United States on the basis of his place of birth. However, the fact that these questions have been raised offers an opportunity to shine a spotlight on a constitutional anachronism that has no place in the United States Constitution in the twenty-first century. Whoever wins the 2008 election, the new President and Congress should seize the opportunity to take the lead in eliminating the natural born citizenship proviso for all Americans.

---

[85] *See* S. P. Herlihy, Note, *Amending the Natural Born Citizenship Requirement: Globalization as the Impetus and the Obstacle*, 81 Ch.-Kent L. Rev. 275, 276 (2006) (highlighting November 2004 USA Today/CNN/Gallup Poll reflecting 67% of respondents opposed to amending natural born citizenship proviso)) (quoting M. Kasindorf, *Should the Constitution Be Amended for Arnold?,* USA Today, Dec. 3, 2004, at 1A).

[86] For example, amending the natural born clause would guarantee the eligibility of Native Americans to hold the Office. *See* S. H. Duggin, M. B. Collins, *supra* note 1, at 100–102. Prior to the grant of statutory birthright citizenship by Congress in 1924 – arguably a form of collective naturalization that may not qualify as "natural born" citizenship for purposes of Article II – in certain instances Native Americans could become citizens only through an administrative naturalization process. *Id.*

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

James R. Barrett

IMMIGRANTS AND IMMIGRATION – BELOW THE SURFACE OF THE 2008 ELECTION

National coverage of the 2008 presidential race offers enough drama to keep analysts busy. With the Democrats favored to win the national election as a result of the disastrous foreign and domestic policies of the Bush administration, many Americans have been looking forward to one or another historic first. The Democrats would nominate either a woman or an African American for president. Of course, third parties, including the Communist Party of the USA, have nominated women, African Americans, and other candidates of color in the past, but it seemed impossible just a year or two ago that a major party would make such a move. It is now clear that Barack Obama will receive the Democratic nomination. He faces a formidable opponent with all the resources American conservatives and reactionaries can muster to defeat him in the general election, but the fact is that a fairly liberal candidate who identifies and is identified as African American stands a good chance of winning the election and taking the United States in a different direction from the policies of the past decade. This is indeed a historic moment, and it is no wonder that this national story has grabbed all the headlines.

But a wise Congressman once said that all American politics are local. While most U.S. and international opinion and analysis focuses on the symbolic level of American politics and the personalities involved, most voters continue to live their lives and form their political opinions locally. In my short space here I would like to draw attention to one major political issue – immigration – as it is lived and experienced at the local level and as a historical issue in American politics.

Despite its reputation as a "Nation of Immigrants," the United States has a somewhat checkered past on the issue. The society has absorbed millions of immigrants in several fairly distinct waves between the mid-nineteenth century and the present – mainly Irish, Germans, and Scandinavians between the middle and the end of the nineteenth century; increasingly Eastern and Southeastern Europeans from that point through the early 1920s; and a very diverse immigration with large numbers of Hispanics, especially Mexicans, and East and South Asians since the late 1960s.[1] The history of the modern United States is in some sense the history of the gradual integration of these immigrant peoples. Yet each of these waves brought with it a conservative reaction including nativism and calls for immigration restriction.[2] Vital to such reactions has been a tendency to racialize immigrants, to construct them as distinct and more or less problematic peoples who represented serious threats to the health and security of American society.[3]

The reaction to Irish Catholic and Chinese immigrants in the nineteenth century provided models for the notion of immigrants as a race apart, with the first explicitly racial law for restriction passed in 1882 against the Chinese. Starting in the World War One era and culminating with the Native Origins Act of 1924, Congress passed much more comprehensive restrictive legislation aimed primarily at Eastern and Southern Europeans. Like the Irish and the Chinese before them, these "New Immigrants" were deemed to come from inferior races. The 1924 law was "racist" in this literal sense: it set strict quotas for the various nationality groups based on their racial desirability. In the process the law virtually ended mass immigration to the United States for more than a generation.[4] While the language used is more careful these days, the racialized image of the Mexican immigrant as someone who threatens the economic and social health of the United States remains an important symbol in the current campaign for immigration restriction and the criminalization of undocumented immigrants.

From one perspective, the most striking aspect of contemporary immigration policy in the context of the national election is how seldom it has surfaced in the campaign. Construction of the fence continues along the border with Mexico (constructed in part at least by undocumented immigrant workers), but the issue seldom

[1] For useful historical overviews of immigration to the United States, see R. Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, New York 2002); J. Bodnar, *The Transplanted: A History of Immigrants in Urban America*, Indiana University Press 1985.

[2] J. Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860–1925*, New York 1969.

[3] J. R. Barrett, D. R. Roediger, *Inbetween Peoples: Race, Nationality and the 'New Immigrant' Working Class*, "Journal of American Ethnic History", Vol. 16, No. 3, Spring 1997, p. 3–44; D. R. Roediger, *Working toward Whiteness: How America's Immigrants Became White*, New York 2005.

[4] On the racialization of the "New Immigrants" and its impact on immigration restriction, see R. F. Zeidel, *Immigrants, Progressives, and Exclusion Politics :The Dillingham Commission, 1900-1927*, Northern Illinois University Press 2007, and on the racial component of American immigration legislation more generally, D. King, *Making Americans: Immigration, Race, and the Origins of the Diverse Democracy*, Harvard University Press 2000, and M. M. Ngai, *Impossible Subjects : Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Princeton 2004. On immigration policy more generally, see R. Daniels, *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants since 1882*, New York 2004.

surfaces in national campaign coverage. The war, the economy, and gas prices are all issues that hit close to home, that affect common Americans in their everyday lives, so perhaps it is not surprising that these have displaced a vital debate over immigration policy over the past year. But the fact that few commentators are following the issue, or that presidential candidates seldom mention it in their speeches, does not mean that immigration plays no role in the politics of the moment.

Immigrants themselves and their native-born children are affecting the outcome of the election in at least two ways. First, for the past two years, working through local labor movements and churches, they have created an important social movement around the issue of immigrant rights. The movement was most visible in the huge demonstrations across the nation in March and May of 2006 and the much smaller ones on May Day 2008.

Predictably, these were largest in immigrant centers like Los Angeles, Chicago, and New York, but they also took place in many other cities, including in the South, because the most recent immigration seems to have touched virtually every corner of the nation. Large numbers of immigrants work in harvesting throughout the rural South and West, in the food-processing industries in Iowa, North Carolina, and the Pacific Northwest, as well as in industrial and service jobs in the cities of the Northeast, Midwest, and California.[5]

It is the movement below the surface of these marches, however, that is perhaps most significant. Not only the Catholic parishes but also various evangelical congregations have been transformed by the recent immigration. While Mexican and other Spanish-speaking immigrants are perhaps the most visible elements in this transformation, East Asian, Eastern European (including many Poles), and other immigrant groups are also a part of this change. As a result, the Churches, particularly the Catholic Church, an institution historically created and now reinvigorated by immigrants, have taken strong stands in support of immigrant rights. Parishes and other local congregations have become focal points for organizing the movement.

The second institution being reinvented from below by immigrants themselves is the American labor movement. While this has been decimated over the past three decades by aggressive employer tactics, hostile government policy and legislation, global competition, and poor leadership, it remains a vehicle for immigrant workers to organize and voice their concerns. In some states like New York, Illinois, and California, it remains a potent political force.

Historically, the labor movement has exhibited all of its own nativism and supported immigration restriction. Throughout most of the late nineteenth and twentieth centuries, the American Federation of Labor, later in tandem with the Congress of Industrial Organizations, (AFL-CIO) defined immigrants not only as

[5] On the immigrants' rights marches in various locations, see "Chicago Tribune", March 11, 2006, p. 1; March 26, 2006, p. 3; May 2, 2006, pp. 1, 6, 13; May 2, 2008, pp. 2, 3; May 2, 2008, pp. 2, 3; "Los Angeles Times", May 2, 2006, pp. A 1, A 18, B 1, B13; May 3, 2006, p. B 1; May 2, 2008, p. B 1.

outside of, but actually as a threat to "American Labor."[6] In the past few years this position has changed dramatically, and the AFL-CIO now supports a system to gradually legalize the status of currently undocumented immigrants and to protect their rights in the meantime. This rather dramatic shift is in part a result of the ways in which immigration has transformed the membership base of the movement, but it has also been produced by the pressure immigrant workers themselves have placed on the movement to address the issue of immigration reform. Much of the growth in labor movement membership since the 1980s derives from service occupations overwhelmingly populated by immigrant and native-born people of color. It is not too much to say that the future of the labor movement lies in the hands of immigrant people.[7] Its policies and actions regarding immigration are changing accordingly, and it will be a player in any future Democratic Party administration.

What do the invigoration of religious and labor organizations and their increasing interest in issues of immigration mean for the 2008 election? Particularly in cities like Los Angeles, New York, and Chicago, where Spanish-speaking immigrants have emerged as an important political base and where the immigrant rights movement is at its height, the presidential candidates will be forced to talk about more than a wall between Mexico and the United States. Increasingly, these immigrants are voters and organizers, and they will want to know how the candidates will protect the rights of the undocumented and offer them a path to full citizenship.

Much has been made recently of the conservatism on this issue exhibited by second and third-generation immigrant voters, including many Mexican American voters in the Southwest. This minority phenomenon is real. But in areas of heaviest immigration, the undocumented are often not only the compatriots, but also the husbands and wives, brothers and sisters, cousins and friends of immigrant citizens and voters. There are indeed pockets of Republican support among Hispanic immigrants in Florida, Texas, and even California. One of the many challenges facing the political movement behind Obama will be to defuse tensions between Blacks and Hispanics in an era of diminished economic possibilities and resources. But Democratic ties to both groups are strong and growing, especially in large cities. A forthright stand for immigration reform and the rights of the undocumented will help the Democratic Party to mobilize naturalized and native-born voters from immigrant communities. Most would agree that Obama's fate hinges first on such a massive registration and mobilization drive among immigrants and people of color.

---

[6] On labor nativism and support for immigration restriction, see G. Mink, *Old Labor and New Immigrants in American Political Development: Union, Party, and State, 1875-1920*, Ithaca 1986; C. Collomp, *Les Organisations Ouvrieres et la restriction d'Immigration aux Etats-Unis a la fin du dix-neuvieme siecle*, [in:] *A l'Ombre de la Statue de la Liberte: Immigrants et ouvrieres dans la Republique Americaine, 1880–1920*, Saint-Denis 1988), pp. 231–246.

[7] D. R. Roediger, *What If Labor Were not White and Male? Recentering Working Class History and Reconstructing Debate on Unions and Race*, "International Labor and Working Class History", Vol. 51, Spring 1997, pp. 72–95.

But even commentators who see Obama's vulnerability among white working-class voters would also do well not to underestimate the positive symbolic importance of immigration among second and third, even fourth-generation immigrant people in large cities and industrial towns. The immigrant rights movement includes not just Mexicans, Africans, Irish, Poles, Koreans, and Chinese, but also some who are not immigrants at all but may feel a bond of sympathy with the newcomers. Many Chicagoans, for example, feel that the city was built by immigrants, and remember the hardships and discrimination their parents and grandparents faced. Many are linked to the new immigrants through the Catholic Church, which has often and clearly spoken for the rights of its undocumented constituents and for a liberal immigration policy.

Race undeniably complicates the potential for sympathy with the Asian and Hispanic newcomers, but you will still find such sympathy in many "ethnic white" communities. Immigrant marches in Chicago, Los Angeles, and other cities have been overwhelmingly Hispanic, but they have included Irish pipes and Korean drummers as well Mariachi bands and African dancers. Conservatives have often noted that marchers carry the Mexican as well as the American flag, but Polish, Irish, and other flags may also be seen. It may not be as difficult as some seem to think for white ethnics to understand how an immigrant can feel strong ties both to his new home and to his country of origin. This was certainly true for Polish Americans, for example, for generations. As a symbolic issue, then, immigration cuts both ways, turning some native-born voters toward calls for restriction and penalization, and others toward sympathy with this latest generation in a "Nation of Immigrants."

Historians should stay out of the business of political prognostication, but I would observe that immigration has too often been viewed by politicians as a problem. It can also be viewed as an opportunity to continue expanding the notion of what it means to be an American, a notion that has never been fixed, but rather closely contested and evolving for more than two hundred years. Immigration has been a key site for the construction of this identity – and a key source for political mobilization and power in the United States over the generations. Barack Obama, the child of a native-born white mother and an African immigrant father, might still turn out to be the ideal candidate in a society increasingly populated by immigrants, their children, and mixed-race people representing a bewildering array of backgrounds. Immigration may yet play a significant role in the 2008 election, if only below the surface.

KSM3-2008.indb 76 2008-10-06 16:21:53

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Grzegorz Babiński

BARACK OBAMA – KONIEC CZY NOWY ROZDZIAŁ AMERYKAŃSKIEGO DYLEMATU?

Uzyskanie przez Baracka Obamę nominacji partii demokratycznej w wyborach na stanowisko prezydenta USA rodzi szereg pytań dotyczących zarówno zmian sytuacji Afroamerykanów w amerykańskim społeczeństwie, jak i roli „czarnego problemu" w amerykańskiej polityce. Czy podziały rasowe, tak istotne w tym społeczeństwie od początku jego tworzenia się, zostaną wreszcie zniwelowane i sprowadzone do jednego z wielu, naturalnych w złożonym, wielokulturowym społeczeństwie podziałów, czy też pozostały nadal głębokim, nierozwiązalnym problemem, *American dilemma*? Trzeba zauważyć, że owe podziały były istotne zawsze, jednak w ciągu ostatnich mniej więcej czterech dekad nastąpiły w USA pod tym względem dosyć zasadnicze zmiany. Kwestię tę należy rozpatrywać w dwóch odrębnych, choć z oczywistych powodów ściśle ze sobą powiązanych płaszczyznach. Pierwsza z nich to obecność problemów rasowych i etnicznych w życiu publicznym, amerykańskiej polityce i debacie publicznej. Druga to czynny udział grup rasowych i etnicznych w amerykańskiej polityce.

Problemy te proponuję przeanalizować w trzech aspektach: a) udział w wyborach, b) tworzenie grup nacisku i podejmowanie etnicznych działań zbiorowych, c) tworzenie bloków wyborczych i koalicji, etnicznych lub udział zbiorowości etnicznych w koalicjach o niekoniecznie etnicznym charakterze.

Zróżnicowanie rasowe i problem rasy obecne były w amerykańskiej polityce od zawsze. Już wśród Ojców Założycieli poglądy na kwestie rasowe i możliwości uznania czarnych niewolników za pełnoprawnych obywateli budziły znaczące dy-

lematy. Alexis de Tocqueville uważał problem rasowy za jeden z najważniejszych i trudniejszych problemów młodej amerykańskiej demokracji. Później była wojna domowa, zniesienie niewolnictwa i długi okres ograniczonych praw dla czarnej mniejszości. Trzeba było jeszcze całego stulecia aby Czarni, tym razem głównie w wyniku swojej wzrastającej aktywności politycznej, uzyskali pełne prawa obywatelskie. Nie oznaczało to jednak definitywnego rozwiązania kwestii równości rasowej i powstania jednolitego kulturowo narodu amerykańskiego.

Wytworzenie jednolitego społeczeństwa miało się dokonać ostatecznie jako skutek realizacji programu „Great Society" – wielkiego społeczeństwa. Program ten, zapoczątkowany przez prezydenta Johna F. Kennedy'ego, formalnie został zadekretowany i wprowadzany w życie przez jego następcę, Lyndona B. Johnsona.

Ale to właśnie w tym okresie, gdy ambitny program zniwelowania różnic rasowych zaczął się kruszyć i wymykać spod kontroli, po raz pierwszy, zapewne w roku 1968, zostało w oficjalnym dokumencie użyte określenie *two societies, one black one white – separate and unequal* (dwa społeczeństwa, co można także tłumaczyć jako dwa narody). Znalazło się ono w raporcie powołanej rok wcześniej przez prezydenta Johnsona komisji do spraw zbadania przyczyn zaburzeń społecznych (National Advisory Commission on Civil Disorders) zwanej w skrócie, od nazwiska jej przewodniczącego sędziego Otto Kernera, komisją Kernera. Pomińmy tu szczegóły tego raportu. W konkluzjach znalazło się stwierdzenie, że obecna sytuacja prowadzi do wytworzenia się w obrębie społeczeństwa amerykańskiego dwóch narodów – Czarnych i Białych. Określenie to, być może w sposób niezamierzony, oddało trafnie to, co dokonało się w latach 60. ubiegłego wieku, a rozpoczęło co najmniej dekadę wcześniej. Znacząca część Czarnych, zwłaszcza na południu USA, uzyskała nie tylko prawa obywatelskie i możliwości korzystania z nich, ale także podmiotowość grupową. Trafnie zwrócono uwagę na istotne wydarzenia wewnątrz społeczności murzyńskiej. Ich przejawem było nie tyle wytworzenie ideologii odrębności narodowej Czarnych, bo to stało się znacznie wcześniej, ile przyjęcie tej ideologii przez większą część Czarnych. Nie była ona jednak ani pełna, ani koherentna w swoich postulatach.

Nie stało się to, oczywiście, od razu, nie było również jednoznacznie związane z żadnym z popularnych w tym okresie nurtem ruchów murzyńskich. Ideologia odrębności narodowej Czarnych była dosyć wyraźna w niektórych radykalnych ruchach Czarnych, od Markusa Gerveya do Czarnych Panter. Warto jednak podkreślić, że owe radykalne ruchy i ideologie nie uzyskiwały nigdy wśród Czarnych szerszego odzewu i uznania, z wyjątkiem, przejściowo, drugiej połowy lat 60. ubiegłego wieku (w czasie działalności komisji Kernera).

Znacznie bardziej znaczące, i w efekcie zwycięskie, choć tylko częściowo i stopniowo, były murzyńskie ruchy integracjonistyczne, począwszy od powołanej w roku 1910 National Association for Advancement of Colored People (NAACP), aż do ruchu Martina Luthera Kinga. Celem i marzeniem Kinga (*I had a dream*) było doprowadzenie do sytuacji, w której Biali uznają, że Czarni i Biali są równi

i będą równo traktowani. King został zamordowany, ale jego integracjonistyczna idea dominowała we wszystkich w zasadzie późniejszych ruchach i ideologiach murzyńskich, aż do czasów obecnych.

Czy określenie „dwa narody" było uzasadnione jako sformułowanie w raporcie komisji Kernera? Czy było uzasadnione w latach 90. ubiegłego wieku, gdy ukazała się książka pod bardzo wyrazistym tytułem (Andrew Hacker, *Two Nations, Black and White. Serparate, Hostile, Unequal*)? Czy uzasadnione jest obecnie, gdy Barack Obama uzyskał nominację prezydencką? Na wszystkie te pytania odpowiedź powinna być, moim zdaniem, jednakowa – nie. Ale w odniesieniu do każdego z wymienionych wyżej okresów uzasadnienie tej odpowiedzi powinno być znacząco różne. W ciągu ostatnich czterdziestu lat sytuacja i pozycja Afroamerykanów w amerykańskim społeczeństwie uległa dosyć zasadniczym przemianom.

Czarne bloki oraz lobby wyborcze pojawiały się na amerykańskiej scenie politycznej od początku XX wieku. Były to jednak na ogół zjawiska lokalne. Czarni skupieni w wielkich miastach mogli w nich odgrywać istotną rolę na lokalnym rynku pracy, ale także w lokalnych wyborach. W latach 20. tworzyli mieszane, wraz z innymi grupami imigranckimi, między innymi z Polakami, bloki w obrębie związków zawodowych, ale także bloki wyborcze[1]. Wzrastająca migracja i coraz większa koncentracja Czarnych w miastach północy, wielki kryzys, a następnie stabilizacja amerykańskiej klasy robotniczej doprowadziła do ukształtowania się swoistych etnoklas. W tej stratyfikacji etnicznej Czarni stawali się, zwłaszcza w wielkich miastach północnego wschodu USA, od Milwaukee po Boston, zbiorowościami coraz bardziej wyodrębnionymi, segregowanymi – przestrzennie, społecznie, ekonomicznie, a także politycznie[2].

Mniej więcej do końca lat 60. ubiegłego wieku polityka i scena polityczna USA były wyraźnie zorientowane rasowo. Oznacza to, że polityka wobec Czarnych była istotnym elementem ogólnej amerykańskiej polityki. Czarnych często traktowano instrumentalnie, ale trzeba również przyznać, że byli oni ważnym przedmiotem, a także podmiotem tej polityki. Swoistą kulminacją tej polityki była Akcja Afirmatywna i towarzyszące jej akty prawne takie, jak Voting Act Civil Rights Act z roku 1965.

Do około połowy lat 50. XX wieku udział Czarnych w amerykańskiej polityce był bardziej bierny, niż czynny. Dopiero udany bojkot transportu publicznego w Montgomery i organizowane później masowe pokojowe demonstracje zmieniły ten obraz.

Do roku 1934 Czarni niemal bezwarunkowo głosowali na Partię Republikańską. Powody tego były dosyć oczywiste. To właśnie republikański prezydent Abraham Lincoln zniósł niewolnictwo, a później w zasadzie tylko republikanie popierali murzyńskie dążenia równościowe i mianowali przedstawicieli czarnej

[1] J. Rokicki, *Kolor, pochodzenie, kultura. Rasa i grupa etniczna w społeczeństwie Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2002.

[2] J. Mucha, *Oblicza etniczności. Studia teoretyczne i empiryczne*, Kraków 2005.

mniejszości na publiczne stanowiska. Były to jednak działania nie tyle spektakularne, ile instrumentalne. Czarni popierali Partię Republikańską, ale to w czasie jej rządów następowały daleko idące ograniczenia praw czarnyc h w stanach południa. Demokraci jednak robili jeszcze mniej. Do historii przeszła rozmowa prezydenta Woodrowa Wilsona z roku 1913 z liderem murzyńskiego ruchu praw obywatelskich Williamem Rotterem[3]. Na pytanie, dlaczego utrzymywana jest segregacja rasowa w administracji publicznej, prezydent odpowiedział:

> Biali ludzie tego kraju, tak samo jak ja, chcą widzieć postęp ludności kolorowej i podziwiają postęp dotychczasowy. Utrzymują się jednak w stosunku do ludzi kolorowych wielkie uprzedzenia. Potrzeba całego stulecia, aby je zatrzeć. Musimy podchodzić do tego w sposób praktyczny.

Na uwagę, że nie jest to zgodne z faktami, Wilson odpowiedział z irytacją: „Twoje maniery obrażają mnie, twój ton, z pasją na dnie".

Niemniej prezydent z ramienia demokratów, Franklin D. Roosevelt, zaproponował w ramach New Deal znacznie więcej, niż to zrobili wcześniej republikanie. W roku 1941 zniósł segregację w administracji publicznej (choć pod groźbą masowych demonstracji Czarnych i marszu na Waszyngton). W roku 1948 prezydent Truman zniósł segregację w siłach zbrojnych. Najważniejsze i mające największe konsekwencje było zniesienie ograniczeń w rejestracji wyborczej i opłat wyborczych. Obowiązywały one w większości stanów Południa po roku 1877. Przykładowo: w stanie Luizjana w roku 1896 zarejestrowanych było ponad 130 tysięcy Czarnych, ich liczba spadła w roku 1900 do około pięciu tysięcy. Niski odsetek zarejestrowanych czarnych wyborców utrzymał się do lat 40. W roku 1940 na całym Południu zarejestrowanych było tylko pięć procent Czarnych. Dopiero znoszenie tych ograniczeń w latach czterdziestych zwiększyło dosyć wyraźnie liczbę ich głosów. Tylko między rokiem 1946 i 1947 liczba czarnych wyborców podwoiła się, choć był to wzrost z około 300 tysięcy do prawie 600 tysięcy, a więc mało znaczący w skali kraju. Dopiero wzrost liczby czarnych wyborców na Południu o ponad jeden milion do roku 1960 oznaczał, że Czarni stali się nie tylko „języczkiem u wagi" w rywalizacji między kandydatami Partii Demokratycznej i Republikańskiej. W wielu stanach, na przykład w Teksasie i obu Karolinach, przesądzili o zwycięstwie Kennedy'ego w roku 1960.

Najwyraźniejszy wzrost rejestracji wyborczych wśród Czarnych zamieszkujących stany południowe nastąpił w latach 60. W liczbach bezwzględnych był to wzrost z około 1,4 miliona w roku 1960 do prawie 3,6 miliona w roku 1970, co oznaczało zwiększenie odsetka zarejestrowanych Czarnych z 28 procent do 67 procent[4].

---

[3] M. R. Levy, M. S. Kramer, *The Ethnic Factor. How America's Minorities Decide Elections*, New York 1973, s. 26–27.

[4] *Ibidem*, s. 51.

W niektórych stanach był to wzrost jeszcze bardziej znaczący. W stanie Mississippi między rokiem 1964 a 1970 nastąpił wzrost rejestracji z 7 do 68 procent, w stanie Alabama w tym samym okresie z 19 do 64 procent.

W latach 50. Czarni coraz częściej głosowali na demokratów. W roku 1956 demokratyczny kandydat na prezydenta Stevenson zebrał około 60 procent głosów Czarnych, a w roku 1960 John F. Kennedy 75 procent. Jednak w stanach południowych poparcie dla niego już nie było tak wyraźne. Głosy czarnych wyborców przesądziły o zwycięstwie Kennedy'ego w takich znaczących stanach jak Illinois, Michigan czy New Jersey. Warto tu podkreślić, że w kampanii prezydenckiej w roku 1956 republikanie zorganizowali dosyć kosztowną i szeroko zakrojoną kampanię skierowaną wyłącznie w celu pozyskania głosów czarnych wyborców, pod nazwą Task Force '56. Jej efektem było między innymi otwarte poparcie dla Eisenhowera udzielone przez jednego z czarnych kongresmanów oraz jednogłośne poparcie tej kandydatury przez Executive Committee of Negro Ministers. W efekcie kandydat republikański uzyskał poparcie 40 procent czarnych wyborców; wynik ten nie został już nigdy później powtórzony przez republikanów. Świadczy to o wzrastającym znaczeniu Afroamerykanów jako istotnego bloku politycznego i wyborczego.

Czy uzasadniało to stwierdzenie zawarte w raporcie komisji Kernera o tworzeniu się dwóch odrębnych narodów? W moim przekonaniu nie było podstaw do formułowania tak radykalnych wniosków, chociaż zapewne obraz płonących dzielnic wielkich miast i całych miast nieco mniejszych, takich jak na przykład Newark, dawał powody do takich obaw. Jednak obiektywne różnice między Czarnymi i Białymi w USA znacząco się zmniejszały, zarówno w wyniku Akcji Afirmatywnej, jak i na skutek coraz bardziej aktywnych zbiorowych wystąpień.

Ukształtowanie się czarnego bloku wyborczego na szczeblu federalnym następowało, zdaniem Levy'ego i Kramera[5], od początku lat 70. ubiegłego wieku. Na wiosnę 1971 roku grupa trzynastu czarnych kongresmanów bezskutecznie zabiegała o spotkanie z prezydentem Nixonem przedstawiając się jako „wybrani i legalni przedstawiciele 25 milionów amerykańskich Murzynów" (używali określenia *Negros*)[6]. Nixon długo nie chciał ich uznać za takich reprezentantów, co wywołało powszechne niezadowolenie Czarnych i stworzenie przez nich niezależnego bloku wyborczego. Wcześniej Czarni skrytykowali wygłoszone 22 stycznia tego roku prezydenckie orędzie o stanie państwa (State of the Union), podkreślając, że prezydent odrzucił wieś na rzecz miasta, biednych na rzecz bogatych, Czarnych na rzecz Białych i starych na rzecz młodych. Nie było w tym niczego nowego. Wcześniejsze próby przedstawiania urzędującym prezydentom postulatów kończyły się na ogół wielkim rozczarowaniem Czarnych. Utrwalało to wśród ich liderów, ale także wśród większości ludności murzyńskiej, przeświadczenie, że tylko masowe działania zbiorowe w postaci marszów, bojkotów, demonstracji lub bardziej radykalnych

[5] *Ibidem*.

[6] *Ibidem*, s. 25.

wystąpień, mogą przynieść jakieś pozytywne rezultaty. Doświadczenia drugiej połowy lat 60. uświadomiły jednak Czarnym, że należy radykalnie zmienić metody działania. Zamiast więc trudnych do opanowania działań w postaci demonstracji i wystąpień ulicznych, zwiększyła się wyraźnie polityczna aktywność w postaci rejestracji i udziału w wyborach.

Niechęć prezydenta Nixona do uznania czarnych kongresmanów za oficjalną reprezentację społeczności Afroamerykanów oznaczała, w moim przekonaniu, także niechęć do uznania Czarnych za wyraźnie odrębną zbiorowość, odrębny blok wyborczy oraz do znaczącej zmiany polityki wobec czarnej społeczności. Powodem było zapewne także przekonanie, że republikanom nie uda się zdobyć szerszego poparcia Czarnych. Oznaczało to także, jak można sądzić, początek końca wyrazistej polityki zorientowanej na konkretną zbiorowość rasową czy kulturową. Polityka obu partii stawała się coraz bardziej ogólnonarodowa. Było zapewne wiele racji w oskarżeniu przez Czarnych prezydenta Nixona, że w dorocznym State of the Union zrezygnował z odwoływania się do konkretnych grup kulturowych i społecznych a skierował się w stronę młodszych mieszkańców wielkich miast, bez określania ich rasy, pochodzenia etnicznego i religii. Z pewnością jednym z powodów wyłączenia Czarnych z listy celów polityki partyjnej była także świadomość klęski, jaką ponieśli demokraci w roku 1968. Klęska ta była mocno związana z wprowadzeniem Akcji Afirmatywnej i wyraźnych preferencji Czarnych w polityce społecznej.

Dlatego kolejne ekipy Partii Republikańskiej, które rządziły w USA aż do roku 1992 (z krótką, mało znaczącą przerwą na prezydenturę Jimmy'ego Cartera), prowadziły politykę, którą Andrew Hacker określił następująco:

> Niepisane przesłanie republikańskiej platformy wyborczej jest takie, że może ona swobodnie zdobyć wszystkie pozycje polityczne o które się ubiega bez głosów czarnych wyborców. I wysyła czytelne sygnały, że ani nie odrzuca czarnych głosów, ani o nie nie zabiega. Wynika to z przeczucia, że może zebrać więcej białych głosów, nie wiążąc się z elektoratem Czarnych[7].

Było to twierdzenie prawdziwe kilkanaście lat temu i pozostaje niewątpliwie prawdziwe także i obecnie.

Podobna w ogólnych zarysach jest także polityka demokratów. Jessie Jackson, kilkakrotnie ubiegający się o nominację prezydencką demokratyczny czarny kandydat, otrzymywał wyraźne poparcie czarnego elektoratu, ale ponieważ przedstawiał się jako kandydat przede wszystkim Czarnych, nie miał żadnych szans na uzyskanie szerszego poparcia Białych i nominację. Ostatecznie popierał białego kandydata wyłonionego w prawyborach, dołączając swój program i postulaty swoich wyborców. Jego poparcie nie było jednak przyjmowane przez kandydata całej partii zbyt głośno, czyniono to raczej dyskretnie. Starano się wyciszać fakt, że program partii jest wzbogacony o postulaty Czarnych, co zresztą w końcowym programie partyjnym i tak

[7] A. Hacker, *Two Nations. Black and White, Separate, Hostile, Unequal*, New York 1995, s. 225.

nie było widoczne. Bill Clinton wygrał wybory pod hasłem „Gospodarka, głupcze", a nie „równość rasowa" czy coś podobnego. Wprowadzane przez niego reformy, dotyczące całej gospodarki i całego społeczeństwa oraz praktyczna likwidacja resztek Akcji Afirmatywnej, podobnie jak przed laty reformy Reagana, paradoksalnie, znacząco przyczyniły się do poprawy ogólnej sytuacji większej części Afroamerykanów. W ciągu bowiem ostatniego czterdziestolecia Czarni, mimo że w 1995 roku Andrew Hacker opublikował nieźle statystycznie udokumentowaną książkę, w której uzasadniał tezę o istnieniu dwóch odrębnych narodów, stali się integralną częścią amerykańskiego społeczeństwa. Trwało to długo, ale w końcu się spełniło. Co najważniejsze, Czarni przestali być postrzegani przez większość białych Amerykanów jako odrębna zbiorowość społeczna. Poczucie odrębności się zachowało, nawet przejściowo wzmocniło, ale od strony Czarnych. Badania opinii publicznej dotyczące postrzegania wzajemnych relacji między kategoriami rasowymi wskazują, że w latach 2001–2006 większość białych Amerykanów postrzegała relacje między Czarnymi i Białymi jako dobre lub bardzo dobre, a tylko kilka procent (od pięciu procent w roku 2002 do dziewięciu procent w roku 2006), określało je jako bardzo złe. Natomiast pewna część Afroamerykanów zmieniła swe oceny po roku 2004, prawdopodobnie na skutek poczucia krzywdy i krytyki nieudolnej akcji pomocy Czarnym po ataku huraganu Katrina na Nowy Orlean. Odsetek Czarnych, którzy postrzegali relacje Czarni–Biali jako złe lub bardzo złe, wzrósł z około 29 procent w styczniu 2004 roku do około 36 procent dwa lata później. Wzrost ocen typu „bardzo złe" był wyraźniejszy, z dziewięciu do czternastu procent[8].

Czarni są dalej w dużej mierze segregowani przestrzennie, około 50 procent mieszka w społecznościach z przewagą Czarnych. Jednak jest to segregacja w znacznym stopniu dobrowolna, podobnie jak dobrowolna jest koncentracja Czarnych na wielu kampusach uniwersyteckich, zwłaszcza na Południu, a także utrzymywanie odrębnych kongregacji religijnych. Większość Czarnych osiągnęła status społeczny klasy średniej, co doprowadziło do powstania wyraźnej stratyfikacji społecznej w obrębie tej mniejszości. Pozostał nierozwiązany, i zapewne długo jeszcze pozostanie, bolesny i trudny problem mieszkańców, głównie Czarnych, w centralnych dzielnicach wielkich miast, określanych jako *inner city*. Ale już w latach 80. ubiegłego wieku postrzegano ten problem bardziej w kategoriach klasowych niż rasowych. W slumsach mieszkają przede wszystkim nie Czarni lecz biedni, a tylko część Czarnych należy do najniższej biedoty.

Większość Afroamerykanów bezpowrotnie wyszła z ubóstwa i etnicznego getta. Następuje powolna, ale systematyczna i znacząca migracja Czarnych z centrów wielkich miast do stref podmiejskich. W latach 1980–2000 wskaźnik gettoizacji Czarnych, mierzony jako proporcja ich zamieszkiwania w miastach i strefach podmiejskich, zmniejszył się z 3,7 do 2,6. Co ciekawe, jest on najwyższy w Milwaukee i innych miastach północy, a najniższy w Miami.

[8] www.galluppol.com, 2007.

Czarni weszli również wyraźnie do polityki na szczeblu lokalnym. I tu także nastąpiły istotne zmiany potwierdzające tezę, że Afroamerykanie stali się w polityce bardziej Amerykanami niż Afro. Z analiz Hackera[9] wynika, że spośród 32 miast, w których wybrani zostali czarni burmistrzowie, tylko dziesięć było takich, w których Czarni stanowili ponad połowę mieszkańców. Poza Detroit (ok. 75 procent Czarnych) były to głównie miasta Południa – Atlanta (67,1 procent), Washington D.C. (65,8 procent), Birmingham (63,3 procent). W pozostałych 22 miastach odsetek Czarnych wahał się od około 47 procent (Flint, St. Louis) do dziesięciu–dwunastu procent (Seatle, Denver, Minneapolis). A więc nie Czarni wybierają Czarnych, lecz na czarnych kandydatów już w ubiegłym wieku głosowało wielu białych wyborców.

Tytuł i teza książki czarnoskórego profesora socjologii z University of Chicago, Williama J. Wilsona, *The Declining Significance of Race*[10], sformułowana jeszcze u progu lat 80. ubiegłego wieku, wydaje się coraz bardziej potwierdzać. Zróżnicowanie rasowe społeczeństwa amerykańskiego, choć trwałe i zapewne długotrwałe, traci swe społeczne i polityczne znaczenie. Nominacja i ewentualny wybór Baracka Obamy na pewno nie będą oznaczały końca problemu zróżnicowania rasowego. Ale kontrowersje wynikające z tego zróżnicowania zapewne coraz rzadziej będą podnoszone i nazywane w amerykańskiej debacie publicznej. Autorzy zbiorowej pracy *The Real State of the Union*[11] zauważają, że podobnie jak w przemówieniu Nixona z roku 1971, problemy rasowe, w odróżnieniu od tych związanych z masową imigracją, bywają bardzo rzadko obecne w oficjalnych corocznych prezydenckich przemówieniach. I tak zapewne będzie nadal. Nominacja Baracka Obamy jest, moim zdaniem, znacząca, świadczy przede wszystkim o tym, że Czarni przestali być postrzegani w USA jako odrębna, a przez to potencjalnie groźna dla jedności społeczeństwa zbiorowość.

Nasuwa się tutaj odległa, ale chyba uzasadniona analogia z wyborem Johna F. Kennedy'ego w roku 1960. Kennedy, podobnie jak Obama, starał się podkreślić, że nie startuje w wyborach jako reprezentant katolików, a jego katolicyzm nie ma i nie będzie miał dla jego prezydentury żadnego znaczenia. Pozostał wierny temu postanowieniu. Podobnie zachowuje się Obama i z pewnością jako prezydent będzie robił wszystko, aby nie być oskarżany o stronniczość wobec Czarnych. Nie będzie się musiał chyba zbytnio w tym wysilać, gdyż Czarni jako zbiorowość nie mają obecnie w amerykańskim społeczeństwie wyraźnie odrębnych interesów czy potrzeb. Takie potrzeby i interesy wykazują pewne kategorie Czarnych: najbiedniejsi i wykluczeni. Ale tu działanie na rzecz poprawy ich losu nie musi być ukierunkowane wyłącznie na interes Czarnych. Przed laty Kennedy także nie musiał przeżywać żadnych rozterek, gdyż katolicy w USA byli już w tym czasie w pełni zintegrowa-

[9] A. Hacker, *op. cit*., s. 233.

[10] W. J. Wilson, *The Declining Significance of Race. Blacks and Changing American Institutions*, Chicago and London 1980.

[11] *The Real State of the Union*, red. T. Halstead, New York 2004.

ną częścią amerykańskiego społeczeństwa, a nawet amerykańskiego establishmentu. Brakowało tylko symbolicznego potwierdzenia tej równości, a wybór katolika na najwyższy urząd w państwie stanowił taką symboliczną nobilitację katolików. Oczywiście, analogie nie mogą iść zbyt daleko, bo katolicy w USA nigdy nie byli tak segregowani i dyskryminowani jak Czarni. Jednak warto zauważyć, że przez co najmniej kilkadziesiąt lat postrzegani byli jako obcy, potencjalnie groźni dla jedności protestanckiego w swych podstawach społeczeństwa. Ideologia wpływowego jeszcze w okresie międzywojennym Ku Klux Klanu była także bardzo antyżydowska i antykatolicka. Później uprzedzenia i przejawy dyskryminacji ustąpiły, niemniej katolik w USA, aż do wyboru Kennedy'ego, miał często podstawy do tego, by czuć się jako obywatel co prawda nie drugiej, ale z pewnością nieco gorszej kategorii.

Czy wybór Obamy będzie dla Czarnych tym, czym był wybór Kennedy'ego dla katolików? Tego oczywiście nie wiemy. Na pewno będzie to jednak znacząca, symboliczna nobilitacja całej czarnej społeczności.

KSM3-2008.indb 86 2008-10-06 16:21:54

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Paweł Laidler

NA CZYM POLEGA FENOMEN BARACKA OBAMY?

4 czerwca 2008 r. Hillary Rodham Clinton, żona byłego prezydenta Stanów Zjednoczonych, jeden z dwóch najpoważniejszych kandydatów na najwyższy urząd w państwie z ramienia Partii Demokratycznej, oficjalnie zrezygnowała z wyścigu o nominację partyjną. Tym samym pozostawiła na placu boju swojego rywala Baracka Obamę, z którym przez ostatnie miesiące toczyła bratobójczą walkę – człowieka, który jeszcze kilka lat wcześniej nawet nie był szerzej znany amerykańskiej opinii publicznej. Kiedy w styczniu 2008 r. rozpoczynały się pierwsze prawybory Partii Demokratycznej, mało kto stawiał na czarnoskórego polityka, którego kariera w wielkiej polityce rozpoczęła się raptem cztery lata wcześniej. Łatwiej było przewidzieć zwycięstwo Hillary Clinton, bardzo popularnej już w latach dziewięćdziesiątych XX w., kiedy jako Pierwsza Dama angażowała się w różne inicjatywy polityczne i społeczne, czy w ostatnich kilku latach jako senator Stanów Zjednoczonych. Tymczasem Barack Obama w każdych kolejnych prawyborach zyskiwał coraz większe poparcie wyborców, gromadząc wymaganą liczbę głosów delegatów na partyjną konwencję demokratów, nominującą kandydata na prezydenta w jesiennych wyborach. Amerykę, a dzięki aktywności mediów, również cały świat, zaczęła ogarniać swoista „Obama-mania", przejawiająca się z jednej strony zachwytem nad sposobem, w jaki mało znany polityk stał się faworytem w wyścigu o najwyższą pozycję w państwie, z drugiej natomiast zaskoczeniem, odzwierciedlanym w często zadawanych pytaniach: „jak to jest możliwe?", „dlaczego właśnie on?"

KSM3-2008.indb 87 2008-10-06 16:21:54

Zanim poznamy wyniki listopadowych wyborów prezydenckich, warto zastanowić się nad źródłem fenomenu Baracka Obamy, analizując jego pochodzenie, dzieciństwo i młodość, początki kariery politycznej oraz inne czynniki, które bezpośrednio lub pośrednio doprowadziły go do ogromnej popularności[1]. Wydaje się, że odpowiedź na powyższe pytania nie kryje się w wydarzeniach, które przypadły w udziale Obamie, ale w całokształcie relacji rodzinnych, społecznych i politycznych.

Więzi rodzinne

Barack Hussein Obama urodził się w 1961 r. na Hawajach jako dziecko białej Amerykanki z Kansas, Stanley Ann Durham, i obywatela Kenii, Baracka Obamy seniora. Rodzice Obamy spotkali się podczas studiów na Uniwersytecie Hawajskim i mimo zdecydowanego sprzeciwu obu rodzin, postanowili wziąć ślub. Niedługo później ojciec Obamy zdecydował się kontynuować karierę naukową na uniwersytecie w Harwardzie, dokąd przeprowadził się sam, co stało się bezpośrednim powodem rozwodu. Wkrótce potem matka Obamy wyszła ponownie za mąż za indonezyjskiego studenta Lolo Soetoro i zamieszkała w stolicy Indonezji, Dżakarcie. Tam też sześcioletni Barack – wyznania muzułmańskiego – zaczął uczęszczać do katolickiej szkoły.

Tam również, podczas jednej z lekcji, wyjawił, że jego największym marzeniem jest „zostać prezydentem i uszczęśliwić wszystkich ludzi". Zapewne nie zdawał sobie wówczas sprawy, że jedno z drugim nie zawsze idzie w parze, ale już wtedy chciał mieć wpływ na to, co dzieje się wokół niego. Przyczyniła się do tego z jednej strony edukacja, która dla matki Baracka była najważniejszym zadaniem młodego człowieka, z drugiej – wartości wpajane mu od wczesnego dzieciństwa: uczciwość, sprawiedliwość i skromność. Indonezyjska młodość Obamy ukształtowała go również światopoglądowo: jak sam przyznaje, pewnego dnia, podczas przeglądania ilustrowanego magazynu w ambasadzie amerykańskiej w Dżakarcie, natrafił na artykuł dotyczący wybielania skóry przez Afroamerykanów; tekst wywarł na nim ogromne wrażenie. Nie potrafił wówczas zrozumieć przyczyn i celów takiego działania, długo zastanawiał się nad swoim kolorem skóry i przynależnością rasową. To wydarzenie na zawsze zmieniło jego percepcję świata i uczuliło na kwestie rasowe, tak drażliwe w Stanach Zjednoczonych w latach jego dorastania.

[1] Wszelkie informacje o Baracku Obamie zostały zaczerpnięte z: jego autobiografii, biografii oraz oficjalnej strony internetowej przygotowanej przez sztab wyborczy (www.barackobama.com). Korzystałem z następujących źródeł książkowych: B. Obama, *Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance*, New York 1995; idem, *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*, New York 2006; W. M. Davis, *Barack Obama: The Politics of Hope*, New Jersey 2008; S. Dougherty, *Hopes and Dreams: The Story of Barack Obama*, New York 2007; R. Edwards, *Barack Obama: An American Story*, New York 2008; *Barack Obama: Speeches 2002-2006*, red. M. Harrison, S. Gilbert, California 2007; D. Mendell, *Obama: From Promise to Power*, New York 2007.

W 1971 r. Obama wrócił na Hawaje, gdzie rozpoczął naukę w elitarnej szkole prywatnej Punahou (Oahu College). Okres ten okazał się trudny dla kilkunastoletniego Obamy, który nikogo w szkole nie znał, a poza tym był jednym z nielicznych czarnoskórych uczniów. Relacje z kolegami i koleżankami w klasie polepszyły się, kiedy na Hawaje z krótką wizytą zawitał jego ojciec – wystąpił m.in. przed uczniami, opowiadając o życiu w Kenii. Przez wiele lat nie interesował się losem syna, żyjąc z nową rodziną w Kenii. Obama junior zobaczył wówczas ojca w innym świetle. Skomplikowane relacje między nimi nie przeszkodziły jednak młodszemu studiować historii Kenii i interesować się swoimi przodkami, zamieszkującymi na odległym kontynencie. Minęło jednak wiele lat zanim Obama junior odwiedził wioskę swojego ojca.

Trudno jednoznacznie określić, czy dzieciństwo Baracka Obamy było trudne, ale faktem jest, że nieobecność ojca mogła odcisnąć ślad na psychice młodego chłopca. Sam Obama oficjalnie tego nie potwierdza, z dumą przyznając się do kenijskich korzeni. W swojej pierwszej książce *Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance* [Marzenia Mojego Ojca. Opowieść o rasie i dziedzictwie], często stawia ojca za przykład człowieka, który urodził się w biednej rodzinie, ale zawsze marzył o lepszym życiu i udało mu się to osiągnąć w Ameryce, dzięki stypendium naukowemu. W ten sposób Obama potwierdza konieczność powrotu do korzeni amerykańskich ideałów: stwarzania odpowiednich warunków milionom ludzi, którym jeszcze nie udało się spełnić „amerykańskiego snu", a którzy mieszkają w samych Stanach Zjednoczonych.

Dzieciństwo Obamy obfitowało również w częste zmiany miejsca zamieszkania, ale w Stanach Zjednoczonych jest to dosyć typowe zjawisko: większość rodzin przenosi się ze stanu do stanu, a niektórzy i do innego państwa. Problemem mógł być brak kolegów i przyjaciół, szczególnie Afroamerykanów, na Hawajach byli zdecydowaną mniejszością wśród tamtejszej populacji.

Edukacja

Lata edukacji Obama spędził między innymi na aktywnej działalności w kółku literackim i grze w koszykówkę, która stała się jego pasją – dojrzewał wtedy jako lider zespołu, był postrzegany jako człowiek o silnej osobowości. Sam twierdzi, że w szkole wciąż czuł się niczym osoba z zewnątrz, którą traktowano odmiennie, i od której wymagano więcej. Problematyka rasowa, tak ważna dla Obamy, nie stała się jednak nigdy głównym tematem rozmów ani w jego domu, ani w szkole, mimo że kwestią, która go w młodości nurtowała była chęć zrozumienia, co oznacza być czarnoskórym w Stanach Zjednoczonych. W tym celu niejednokrotnie sięgał do książek i artykułów takich czarnoskórych autorów, jak Langston Hughes, Ralph Ellison, William E. B. DuBois czy Malcolm X[2]. Nie zgadzał się jednak ze wszyst-

[2] Niewątpliwie na Obamie największe wrażenie wywarł jednak Martin Luther King, którego podziwiał za

kimi ich poglądami, szczególnie tymi, które w gorszym świetle stawiały rasę białą – co może świadczyć o wewnętrznym rozdarciu Obamy z powodu jego mieszanego pochodzenia. W ostatnich latach szkoły, próbując określić swoją tożsamość, a nie czując się jednoznacznie emocjonalnie związany z żadną z ras, sięgnął do używek (marihuana, alkohol). Kiedy w 1979 r. zakończył edukację w Punahou, wszystkie te młodzieńcze problemy miał już za sobą. Wkrótce dostał się do Occidental College w Los Angeles i tam po raz pierwszy ujawniły się jego polityczne talenty i aspiracje. Obama zaangażował się w walkę o prawa człowieka w Południowej Afryce, otwarcie sprzeciwiając się apartheidowi i panującej tam nierówności społecznej. Podczas jednego z wieców zorganizowanych przez społeczność uczniowską wystąpił publicznie przed tłumem młodych ludzi, ukazując światu swoją charyzmę. Miała go ona zaprowadzić na szczyty popularności politycznej. Powiedział wówczas:

> Trwa walka. Ma ona miejsce daleko stąd, ale to walka, która dotyczy nas wszystkich. Bez względu na to, czy o tym wiemy, czy nie. Bez względu na to, czy tego chcemy, czy nie. Walka ta wymaga opowiedzenia się przez nas po jednej ze stron. Nie po stronie białych czy czarnych. Nie po stronie bogatych czy biednych. Nie, nasz wybór jest o wiele trudniejszy. To wybór między godnością a zniewoleniem. Pomiędzy sprawiedliwością a niesprawiedliwością. Pomiędzy zaangażowaniem a obojętnością. Wybór pomiędzy dobrem a złem[3].

Dwa lata spędzone w Los Angeles, obfitujące w rozmowy z nowymi przyjaciółmi tak, jak i przenosiny do Nowego Jorku w celu podjęcia studiów na Columbia University uzmysłowiły Barackowi, że kwestie rasowe, które tak go nurtowały, są jednym z problemów otaczającego go świata. Dlatego na ostatnim roku studiów zaangażował się w działalność społeczną, polegającą między innymi na próbach podejmowania oddolnych inicjatyw wśród członków społeczności afroamerykańskiej, działaniach uświadamiających im możliwości polepszenia statusu i pozycji społecznej. Początkowo inicjatywy te nie spotkały się ze znaczącym odzewem. Obama próbował sił w wielu organizacjach dążących do polepszenia sytuacji biednych, ale dopiero praca społeczna w Chicago okazała się przełomowa w jego życiu. Po uzyskaniu w 1983 r. dyplomu ukończenia w Columbia University studiów w zakresie nauk politycznych, Obama zaangażował się w działalność organizacji CCRC[4]. Pomimo wielu trudności, jakie napotkał od początku swojej pracy w Chicago, takich jak niechęć czarnoskórych pastorów czy napięcia rasowe wśród społeczności miejskiej, szybko zaaklimatyzował się w nowym miejscu, okazując się aktywnym i skutecznym działaczem.

Jednym z pierwszych sukcesów dwudziestokilkuletniego Baracka było nakłonienie władz miejskich, za pomocą pikiet i petycji, do rozszerzenia programu walki z bezrobociem na biedne dzielnice Chicago, co przyniosło nieznaczne po-

poglądy i walkę o równouprawnienie Afroamerykanów, za charyzmę i głębokie oddanie sprawom, w które wierzył.

[3] W. M. Davis, *Barack Obama*..., s. 51–52.

[4] Calumet Community Religious Conference – organizacja o charakterze religijnym z siedzibą w Chicago nakierowana na rekrutowanie *community organizers*, przy pomocy których można było uzyskać dla społeczności biednych dzielnic miasta nowe miejsca pracy czy podstawowe gwarancje społeczne.

lepszenie sytuacji ich mieszkańców. Niedługo później Obama i jego współpracownicy doprowadzili do przeprowadzenia testów wykrywających azbest w domach w biednych dzielnicach miasta i do usunięcia go. Te niewielkie, biorąc pod uwagę skalę problemów, sukcesy spowodowały, że sam Obama zaczął poszukiwać duchowego wsparcia dla swoich pomysłów i wizji. Wybrał *Trinity United Church of Christ*[5], kościół zrzeszający różne pokolenia Afroamerykanów. Przystąpił do niego w 1987 r. ulegając wpływom charyzmatycznego pastora Jeremiaha Wrighta jr. Z jego ust Obama po raz pierwszy usłyszał pojęcie „zuchwalstwo nadziei", które posłużyło za tytuł drugiej książki wydanej w 2006 r. Wkrótce zrealizował marzenie z dzieciństwa – powrócił do korzeni i odwiedził w Kenii rodzinę nieżyjącego już ojca. Wyjazd ten uzmysłowił mu, że zarówno jego dziadek, jak i ojciec, chociaż byli ludźmi ambitnymi i udało im się w życiu wiele osiągnąć, zmarli niezrozumiani i samotni. Za jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy Obama uznał „brak wiary w drugiego człowieka"; to uczucie jemu samemu było jednak obce.

Przekonany o konieczności dalszej edukacji potrzebnej do skuteczniejszego działania w przyszłości, Barack Obama podjął w 1988 r. studia prawnicze na Uniwersytecie Harwarda. Znakomite wyniki w nauce pozwoliły mu zostać jednym z redaktorów naukowych prestiżowego czasopisma prawniczego „Harvard Law Journal", a wkrótce także pierwszym czarnoskórym redaktorem naczelnym w ponadstuletniej historii pisma. Pozycja ta pozwoliła mu złagodzić wiele napięć w redakcji i zarazem dowieść opinii człowieka, który umie podejmować trudne decyzje oraz potrafi liczyć się ze zdaniem innych. Obama aktywnie działał również na rzecz Stowarzyszenia Czarnoskórych Studentów Prawa (*Black Law Students Association*), co zostało nagrodzone wyjątkową możliwością wygłoszenia głównego przemówienia na corocznym spotkaniu organizacji, na które do tej pory były zapraszane wybitne osobistości świata prawa i polityki. W przemówieniu Obama nawiązał do swoich planów aktywnej działalności publicznej, namawiając słuchaczy, aby wykorzystali swoją edukację do podjęcia próby naprawienia otaczającej ich rzeczywistości.

Kariera polityczna

Jako absolwent prawa Uniwersytetu Harwarda w 1991 r., Barack Obama miał przed sobą nieograniczone możliwości zawodowe, potrafił jednak zrezygnować z wielu prestiżowych ofert pracy, takich jak choćby stanowisko sekretarza przewodniczącego Sądu Apelacyjnego dla Dystryktu Kolumbii, Abnera Mikvie, co dla świeżo upieczonego absolwenta prawa było czymś więcej niż marzeniem. Obama wolał jednak wrócić do Chicago i kontynuować misję pomagania społeczności lokalnej. Powrót do Chicago był również związany z zaręczynami z poznaną na studiach

[5] Kościół skupiający głównie ludność afroamerykańską, mający około dziesięciu tysięcy wyznawców, mieści się w południowej części Chicago. Jest częścią Zjednoczonego Kościoła Chrystusowego wyznającego protestantyzm, wykształconego z kościoła ewangelickiego i kongregacyjnego.

Michelle Robinson, która pochodziła właśnie z tego miasta. Rok później, w 1992 r., para wzięła ślub; mają dwie córki – Malię (1999) i Sashę (2001).

Po studiach Obama był między innymi dyrektorem programu *Illinois Project Vote* nakierowanego na zwiększenie świadomości obywatelskiej na rzecz głosowania i kandydowania na wysokie urzędy publiczne, co doprowadziło do zarejestrowania wielu Afroamerykanów, głosujących w kolejnych wyborach. Pracował również w firmie prawniczej specjalizującej się w sprawach o naruszenie praw obywatelskich, co stanowiło dla Obamy największe wyzwanie. Zajął się także nauczaniem prawa konstytucyjnego i podstaw demokracji na Chicago University, ponieważ uważał, że uczenie, zwłaszcza prawa konstytucyjnego, zmusza do głębszego zastanowienia nad tak istotnymi kwestiami, jak aborcja, prawa mniejszości seksualnych czy Akcja Afirmatywna oraz do jednoczesnego argumentowania racji zarówno konserwatystów, jak i liberałów. Dodatkowo pisał autobiografię[6], która dowiodła jego niebagatelnych umiejętności pisarskich. Została ona sprzedana w ogromnym nakładzie, ciesząc się dużą popularnością wśród Amerykanów różnego pochodzenia i różnego koloru skóry. Powyższe zajęcia zeszły na drugi plan w chwili, gdy pojawiła się szansa rozpoczęcia kariery politycznej.

W 1995 r., w wyniku rezygnacji Alice Palmer ze stanowiska senatora stanu Illinois na rzecz kandydowania na stanowisko posła Izby Reprezentantów, zaproponowano Barackowi Obamie start w wyborach uzupełniających do izby wyższej stanowego parlamentu. Obama zgodził się i rozpoczął swoją pierwszą kampanię wyborczą, ale w wyniku porażki Palmer w wyborach ogólnokrajowych, zdecydowała się ona ponownie ubiegać o swoje poprzednie stanowisko, co postawiło Obamę w trudnej sytuacji. Po wielu wahaniach podtrzymał jednak decyzję o kandydowaniu, narażając się nie tylko na porażkę w rywalizacji z bardziej znaną i doświadczoną Palmer, ale również na niezadowolenie popierających ją stanowych przywódców partyjnych. Przyjął jednak taktykę, która doprowadziła do zakwestionowania podpisów zebranych pod kandydaturami przez pozostałych rywali partyjnych i w jej wyniku pozostał na placu boju sam, bez trudu wygrywając z kandydatem partii republikańskiej w listopadowych wyborach. W wieku trzydziestu sześciu lat został więc senatorem stanu Illinois, mając przed sobą świetlaną karierę polityczną, choć w samej partii nie brakowało mu przeciwników, którym nie podobał się sposób, w jaki uprawiał politykę.

Przez pierwsze miesiące musiał skupić się na polepszeniu swojego wizerunku wśród partyjnych kolegów oraz na uczeniu się, jak z anonimowego polityka stać się osobą rozpoznawalną. Trzymał się blisko ważnych senatorów, takich między innymi jak Emil Jones, lider demokratów w senacie. Dzięki temu szybko przydzielono mu wiele istotnych zadań politycznych, jak choćby prowadzenie negocjacji z republikanami w sprawie kontrowersyjnych projektów ustawodawczych. W niedługim czasie Barack Obama okazał się nieformalnym liderem demokratów w senacie stanu Illinois. Wielu jego tak zwolenników, jak i przeciwników politycznych,

[6] B. Obama, *Dreams from My Father...*

zaczęło widzieć w nim osobę, którą w przyszłości czeka wielka kariera na najwyższych szczeblach amerykańskiej polityki. Wydaje się, że sam Obama uwierzył w to zbyt szybko, bowiem w 2000 r. podjął próbę kandydowania do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych, będąc do tego zupełnie nieprzygotowanym i stając naprzeciw popularnego i cieszącego się dobrą reputacją polityka, Bobby'ego Rusha. W efekcie musiał uznać wyższość swojego oponenta i poczuć po raz pierwszy w swojej niedługiej politycznej karierze gorycz porażki. Jak sam stwierdził, był to dla niego duży cios, ale nie na tyle silny, żeby powstrzymać go od dalszych planów dotyczących wejścia do Kongresu.

Kiedy Obama potwierdził swoją popularność na terenie stanu i został ponownie wybrany do senatu w 2002 r., rozpoczął kampanię przeciwko planowanej wojnie w Iraku – mającej być odpowiedzią Ameryki na atak terrorystyczny z 11 września 2001 r. Pojawił się na antywojennej manifestacji w Chicago (w październiku 2002 r.) i wygłosił przed tysiącami protestujących płomienne przemówienie:

> Stoję przed Wami jako osoba, która nie sprzeciwia się wojnom za wszelką cenę [...]. Po 11 września, po doświadczeniu rzezi i destrukcji, kurzu i łez, wspierałem administrację, która zobowiązała się do wyśledzenia i zniszczenia tych, którzy zabijają niewinnych ludzi w imię nietolerancji i zrobiłbym wszystko, żeby nie dopuścić do takiej tragedii ponownie. Nie sprzeciwiam się wszystkim wojnom. I wiem, że wśród Was zebranych dziś tutaj jest wielu patriotów. Sprzeciwiam się jednak głupim wojnom. Sprzeciwiam się nierozważnym wojnom [...]. Sprzeciwiam się wojnie opartej nie na rzeczywistych powodach, ale na pasji; nie na zasadach, ale na polityce[7].

Ostry sprzeciw wobec wojny w Iraku, choć dosyć ryzykowny, okazał się w przypadku Obamy strzałem w dziesiątkę. Wydarzenia następnych miesięcy wzmocniły przeciwników administracji prezydenckiej, szczególnie tych, którzy od początku otwarcie opowiadali się przeciwko amerykańskiej inwazji na Irak. Demokraci w senacie stanu Illinois mieli większość, dlatego też Obama mógł bez przeszkód realizować swoje cele polityczne, przeprowadzając przez izbę większość kluczowych projektów. Były wśród nich ustawy dotyczące takich kwestii jak, między innymi, służba zdrowia, procedury przesłuchań policyjnych czy ograniczenie korupcji na najwyższych urzędach publicznych. Najważniejsza jednak dla niego stała się sprawa awansu politycznego, jakim niewątpliwie byłaby pozycja senatora Stanów Zjednoczonych. W 2003 r. Barack Obama oficjalnie zgłosił swoją kandydaturę i rozpoczął szeroką kampanię wyborczą, w której miał przeciw sobie wielu prominentnych działaczy Partii Demokratycznej. Zdawał sobie sprawę, że będzie musiał uzyskać głosy ludzi, którzy do tej pory nie stanowili podstawy jego elektoratu, a mianowicie mieszkańców małych miasteczek i wiosek, a zwłaszcza farmerów.

Obama umiejętnie prowadził kampanię, udając się tam, gdzie miał mniejsze poparcie i otwarcie konfrontując swoje poglądy z przeciwnikami politycznymi, a także zjednując sobie ważne postaci chicagowskiego środowiska politycznego.

[7] *Barack Obama...*, s. 11–13.

W ten sposób pokonał wielu bardziej doświadczonych polityków demokratycznych i mógł stanąć do walki o mandat senatora przeciw kandydatowi republikanów, Jackowi Ryanowi, a kiedy ten wycofał się w wyniku ciążących na nim zarzutów o charakterze seksualnym – przeciw Alanowi Keyesowi. Problemy republikanów oraz aktywna i dobrze prowadzona kampania Obamy sprawiły, że w listopadowych wyborach w 2004 r. wygrał kandydat Demokratów, mając miażdżącą przewagę, najwyższą w historii stanu Illinois (uzyskał siedemdziesiąt procent głosów przy szesnastu procentach oddanych na jego rywala).

Prezydent Obama?

Warto zauważyć, że kilka miesięcy wcześniej doszło do bezprecedensowego wydarzenia, które otwarło przed Obamą amerykańskie salony polityczne, do dziś przypominanego jako kluczowy moment w jego karierze. Senator z Illinois został zaproszony na krajową konwencję Partii Demokratycznej do Bostonu, podczas której oficjalną nominację partyjną na kandydowanie w wyborach prezydenckich miał uzyskać senator John Kerry. Obama miał jednak odegrać podczas konwencji pierwszoplanową rolę, ponieważ zaproponowano mu wygłoszenie głównego przemówienia, skierowanego do zgromadzonych na sali polityków oraz milionów słuchaczy zebranych przez telewizorami. Już sama propozycja dla Obamy była ogromnym zaskoczeniem: w amerykańskich kręgach politycznych główne przemówienie zazwyczaj przypadało w udziale bardzo znanym i najważniejszym z działaczy partyjnych. Tymczasem Barack Obama nie tylko udźwignął ciążącą na nim presję, ale, zdaniem obserwatorów, wygłosił jedno z najlepszych przemówień tego typu w historii Stanów Zjednoczonych. Wszyscy byli pod wrażeniem charyzmy Obamy i jego słów:

> Stoję tu dzisiaj, wdzięczny za moje urozmaicone pochodzenie, będąc świadomym, że marzenia moich rodziców są żywe w osobach moich wspaniałych córek. Stoję tu wiedząc, że moja historia jest częścią szerszej historii Ameryki i że mam dług wdzięczności wobec wszystkich, którzy byli tu przede mną, a także że żyję w jedynym kraju, gdzie taka historia mogła się wydarzyć. Dziś zbieramy się, żeby potwierdzić wielkość naszego narodu, nie z powodu wysokości naszych drapaczy chmur, czy potęgi naszej armii, czy rozmiarów naszej gospodarki. Nasza duma jest oparta na bardzo prostym założeniu wyrażonym w Deklaracji Niepodległości [...].
>
> Na tym polega prawdziwy geniusz Ameryki, wiara w proste marzenia, naleganie na małe cuda. Fakt, że możemy objąć nasze dzieci przed spaniem wiedząc, że są nakarmione, ubrane i bezpieczne. Że możemy mówić, co myślimy, pisać, co myślimy, bez obaw, że usłyszymy pukanie do drzwi. Że możemy mieć pomysł i zacząć własny biznes bez płacenia łapówek. Że możemy brać udział w życiu politycznym bez obawy, że zostaniemy za to ukarani [...].
>
> Jeżeli jest gdzieś dziecko w południowej części Chicago, które nie umie czytać, martwi mnie to, nawet jeśli to nie moje dziecko. Jeżeli jest gdzieś starszy człowiek, który nie jest w stanie zrealizować recepty i musi wybierać pomiędzy lekarstwem a innymi opłatami, to zubaża moje życie, nawet jeśli to nie jest mój dziadek. Jeżeli jest jakaś rodzina pochodzenia arabskiego, którą aresztuje się i pozbawia podstawowych gwarancji procesowych, to zagraża moim prawom obywatelskim. Tu

chodzi o tę fundamentalną wiarę, że ja strzegę mojego brata i moją siostrę i to sprawia, że ten kraj wciąż funkcjonuje. To właśnie pozwala nam uganiać się za naszymi osobistymi marzeniami, ale wciąż być jedną wielką amerykańską rodziną [...]. Nie ma liberalnej Ameryki i konserwatywnej Ameryki – są Stany Zjednoczone Ameryki. Nie ma czarnej Ameryki i białej Ameryki i latynoskiej Ameryki i azjatyckiej Ameryki – są Stany Zjednoczone Ameryki [...]. Jesteśmy jednym narodem składającym przysięgę na flagę, broniącym Stanów Zjednoczonych Ameryki. I o to właśnie w tych wyborach chodzi. Czy będziemy chcieli brać udział w polityce cynizmu, czy może wolimy politykę nadziei?[8]

Wystąpienie Obamy na konwencji Partii Demokratycznej w lipcu 2004 r. zbliżyło go do wielkiej polityki, o której zawsze marzył. Wybór na senatora Stanów Zjednoczonych tylko potwierdził jego aspiracje i drzemiące w nim możliwości, przykuwając uwagę wielu ekspertów i obserwatorów amerykańskiej sceny politycznej. Według wielu narodził się nowy polityczny geniusz, który miał odegrać znaczącą rolę w amerykańskim systemie władzy, może nawet sprawując w przyszłości najwyższy urząd państwowy. Niektórzy dziennikarze jeszcze w 2004 r. pytali nieśmiało Obamę o plany polityczne, ten jednak bez wahania odpowiadał, że jego celem numer jeden jest wypełnienie mandatu senatorskiego. W pierwszych dwóch latach swojej kadencji skupił się na aktywnej działalności w izbie wyższej Kongresu, był, między innymi, odpowiedzialny za sprawy weteranów (ujednolicenie wysokości płaconych rent we wszystkich stanach), zagraniczne (wojna w Iraku, relacje z krajami arabskimi, konflikty w Afryce, globalizacja), bezpieczeństwa narodowego (prawa procesowe, ochrona przed terroryzmem) czy wewnętrzne (minimalne płace, niszczenie symboli narodowych, kwestie edukacyjne, wydatki rządu federalnego). W ten sposób z początkującego senatora stał się sprawnie działającym i aktywnym członkiem izby, z którego zdaniem liczyli się zarówno liberalni, jak i konserwatywni politycy. Równocześnie pisał drugą książkę[9], która stała się jego politycznym memorandum i sprzedała się w milionach egzemplarzy.

Pod koniec 2006 r., nie tylko książki Obamy były bestsellerami. Magazyn „Time" uznał go za jednego ze stu najbardziej wpływowych ludzi na świecie[10]. Jeszcze dalej poszedł brytyjski magazyn „New Statesman", umieszczając go w gronie dziesięciu ludzi mogących zmienić świat. Coraz więcej gazet i czasopism zadawało to samo pytanie: czy Barack Obama może w przyszłości kandydować na urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych. Niektórzy dziennikarze i prezenterzy telewizyjni, między innymi Oprah Winfrey, otwarcie przyznawali, że bez wahania poparliby taką kandydaturę. Sam Obama przekonywał się na każdym kroku o swojej wzrastającej popularności, zarówno na spotkaniach o charakterze politycznym, jak i podczas promocji swojej nowej książki.

Choć wiele osób namawiało go, by skorzystał z tej fali popularności w całej Ameryce, on się wahał, biorąc pod uwagę pozytywne i negatywne aspekty ewen-

[8] *Ibidem*, s. 14–20.

[9] B. Obama, *The Audacity of Hope...*

[10] Stało się tak w wydaniach z roku 2005, 2007 i 2008.

tualnego kandydowania. Liczył się ze zdaniem swoich doradców politycznych i ze zdaniem rodziny, dla której jego nowe zobowiązania polityczne oznaczałyby duże zmiany. Wiedział, że zarzucone mu zostanie zbyt małe doświadczenie polityczne, ale wiedział też, że programowo i merytorycznie jest gotowy do walki o najwyższą stawkę. Wreszcie, 10 lutego 2007 r., w miasteczku Springfield w stanie Illinois, gdzie dwanaście lat wcześniej rozpoczęła się jego kariera polityczna, Barack Obama ogłosił Ameryce i światu, że zamierza ubiegać się o nominację prezydencką z ramienia Partii Demokratycznej. Zwrócił się do piętnastu tysięcy ludzi:

> W obliczu wojny wierzycie, że może zagościć pokój. W obliczu rozpaczy wierzycie, że może zagościć nadzieja. W obliczu polityki, która dzieliła nas zbyt długo wierzycie, że może zagościć jedność i że jesteśmy w stanie sięgać po to, co możliwe, budując jeszcze lepsze Stany Zjednoczone[11].

„Obama-mania"

Fenomen trwającej obecnie w Stanach Zjednoczonych kampanii wyborczej polega na tym, że zarówno amerykańskie, jak i światowe media interesują się nią bardziej niż dotychczas i to już na etapie prawyborów. Powodów jest przynajmniej kilka.

Po pierwsze, Stany Zjednoczone jako supermocarstwo decydują o wielu kwestiach związanych z międzynarodową polityką i gospodarką, zatem istotne jest, kto zostanie przywódcą tak wpływowego państwa.

Po drugie, sytuacja polityczna, ekonomiczna i społeczna w Stanach Zjednoczonych daleka jest od ideału, stąd dla wielu Amerykanów nowe wybory oznaczają nowe nadzieje i wiarę w polepszenie ich sytuacji materialnej i społecznej.

Po trzecie, wojna w Iraku, którą odczuwa cała Ameryka, wymaga podjęcia istotnych decyzji o charakterze strategicznym i politycznym, które zapewne przypadną w udziale nowemu gospodarzowi Białego Domu.

Po czwarte, dwójka najpoważniejszych kandydatów Partii Demokratycznej reprezentuje grupy społeczne, które nigdy w historii nie tylko nie miały swojego przedstawiciela na najwyższym urzędzie państwowym, ale nawet nie doczekały się własnego kandydata na urząd prezydenta.

Po piąte, wyścig między dwoma kandydatami jednej partii do nominacji prezydenckiej dawno nie był tak zacięty, pełen emocji i nieprzewidywalny, jak ma to miejsce w 2008 r.

Można zatem powiedzieć, że w ponaddwustuletniej państwowości amerykańskiej jesteśmy teraz świadkami wydarzenia historycznego.

Wyjątkowość tych wyborów amerykańskich nie polega jednak tylko na fakcie rywalizowania kobiety i Afroamerykanina. Polega na tym, że kandydatem na urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych z ramienia jednej partii został człowiek teoretycznie mało doświadczony, po którym teoretycznie nie wiadomo, czego się

[11] W. M. Davis, *Barack Obama...*, s. 142–143.

spodziewać i który teoretycznie może być reprezentantem grupy wyborców, będącej do tej pory w politycznej mniejszości. Założenia teoretyczne jednak przestają mieć znaczenie, gdy przyjrzeć się bliżej dotychczasowym dokonaniom Baracka Obamy, jego wierności poglądom polityczno-społecznym oraz jego pochodzeniu, o którym wiele można napisać, ale na pewno nie to, że było jednolite rasowo i kulturowo.

Fenomen Obamy polega na tym, że w rzeczywistości uosabia on wartości, które są bliskie większości Amerykanów, bez względu na ich pochodzenie czy kolor skóry. Paradoksalnie jego dziedzictwo może działać niekorzystnie z punktu widzenia obydwu tych grup rasowych, których cechy przypadły mu w udziale: Afroamerykanie mogą uznać go za zbyt białego, za reprezentanta elit, za wyedukowanego Harwardczyka, natomiast biali mogą skupić się na jego ciemnym kolorze skóry zamiast na poglądach i cechach charakteru, sprzeciwiając się „tworzeniu historii" poprzez głosowanie na pierwszego Afroamerykanina na prezydenta. Sam Obama wielokrotnie podkreślał, że w okresie dzieciństwa i wczesnej młodości nie czuł się psychicznie przynależny do żadnej grupy rasowej, co sprawiało mu wiele kłopotów z określeniem własnej tożsamości. Tymczasem tożsamość Obamy została określona w jego działaniach na rzecz biednych mieszkańców Chicago, kiedy organizował im pomoc społeczną i dbał o przestrzegania ich podstawowych praw i wolności. Została potwierdzona w licznych protestach i przemowach organizowanych jeszcze w czasach szkolnych czy podczas działalności politycznej w stanowym senacie. Została uwypuklona w jego dążeniach do zapisania własnej karty na stronach wielkiej amerykańskiej polityki. Wszędzie, gdzie pojawiał się po raz pierwszy – jako dyrektor „Harvard Law Review", jako senator stanowy czy członek Kongresu – był uznawany za osobę niedoświadczoną. Ale kilka spotkań, kilka rozmów i kilka konkretnych decyzji za każdym razem dowodziło jego przydatności w projektach, których stawał się częścią.

Poglądy, które zostały ukształtowane przez mieszaną kenijsko-amerykańską rodzinę, oparte były na takich samych wartościach, do których Obama często wraca w swoich przemówieniach, cytując swoich politycznych mentorów Martina L. Kinga i Abrahama Lincolna. Niewątpliwie przemówienia stały się jednym z najważniejszych elementów jego politycznej kampanii. Można nauczyć się ładnie mówić, można wyedukować się w najlepszych szkołach, można kopiować wyczyny mistrzów oratorstwa, ale charyzmy nie da się wyuczyć. A to charyzma sprawia, że Obama przyciąga na swoje wiece tysiące fanów. Przybywają z najodleglejszych zakątków po to, by stać się częścią wielkiego show, jakie urządza demokratyczny kandydat na prezydenta. Nawet spotkania promocyjne jego drugiej książki stały się areną ogromnego poparcia politycznego, na jakie może liczyć w każdej części Stanów Zjednoczonych.

Oczywiście są tysiące, miliony osób, którym nie odpowiadają ani poglądy Obamy, ani sposób prowadzenia przez niego polityki. Nawet wśród demokratów, szczególnie w gronie zwolenników senator Clinton są osoby, które nie zagłosują na Obamę w zbliżających się wyborach prezydenckich. Co więcej, wielu przed-

stawicieli mniejszości rasowych, takich jak na przykład Latynosi, otwarcie mówi o poparciu dla Johna McCaina, kandydata republikanów. Nie zmienia to jednak faktu, że Barack Obama ma talent pozwalający mu kierować tłumem i apelować do przedstawicieli różnych grup społecznych, że jako polityk jest niezwykle skuteczny.

Ta „Obama-mania", która nawiedziła w ostatnich miesiącach Amerykę i świat, po części wynika z jego cech osobowościowych, częściowo z okoliczności, w jakich pojawił się na amerykańskiej scenie politycznej, oraz z ogólnego fanatycznego nastawienia niektórych mediów do kampanii wyborczej w roku 2008. Te wszystkie czynniki sprawiają, że momentami Barack Obama może się czuć jak gwiazda popkultury, na której koncerty (wiece) bilety rozchodzą się błyskawicznie, która zostaje uhonorowana nagrodą (Grammy), będącą w sferze marzeń wielu artystów i której dzieła (książki) rozchodzą się w milionowych nakładach. Takie postaci współczesnego show-biznesu, jak George Clooney, Tom Cruise czy Bono nie szczędzą pochwał dla wizji Ameryki prezentowanej przez Obamę, z przyjemnością pojawiając się u boku nowej gwiazdy amerykańskiej polityki.

Każda fascynacja może jednak skończyć się tak szybko, jak się zaczęła, a każda gwiazda może zacząć gasnąć, szczególnie na tak społecznie wrażliwym stanowisku, jakim jest urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych. Dopóki trwa kampania wyborcza pełna pięknych słów, gestów i haseł, dopóty Obama ma przewagę nad swoim konkurentem. Jeżeli jednak zostanie wybrany na prezydenta, będzie musiał udowodnić całej Ameryce i światu, że przedstawiane przez niego poglądy nie są tylko i wyłącznie pięknymi słowami i obietnicami bez pokrycia, ale konkretnym programem działania na najbliższe cztery lata. Charyzma może bowiem pomóc wygrać wybory, ale nie wystarczy na reelekcję, która po ewentualnym zwycięstwie stanie się celem numer jeden Obamy. W swojej stosunkowo krótkiej karierze politycznej nie raz udowodnił, że potrafi szybko uczyć się nowych ról, a większość celów zostaje zrealizowanych. Zarówno jako senator stanowy, jak i federalny, potrafił zaskarbić sobie sympatię polityków obydwu stron sceny politycznej, którzy zwracali uwagę na dwie istotne cechy Obamy: inteligencję, wzbogaconą edukacją w prestiżowych szkołach i uczelniach oraz zdolność do zawierania kompromisów w najważniejszych kwestiach politycznych. To, że potrafi współpracować z republikanami udowodnił podczas negocjacji w takich sprawach, jak reforma systemu opieki społecznej, stworzenie ustawy o etyce zawodowej czy nowelizacja przepisów związanych z wykonywaniem kary śmierci (szczebel stanowy), a także w kwestiach polityki zagranicznej (szczebel federalny).

Warto również zwrócić uwagę na dwie cechy Baracka Obamy potwierdzające jego nieprzeciętne zdolności polityczne, a mianowicie pragmatyzm i skuteczność w gromadzeniu pieniędzy. Obama wie, z kim rozmawiać i do kogo się zwracać w celu załatwienia konkretnych spraw, co można było wielokrotnie zaobserwować podczas pierwszych tygodni jego obu kadencji senatorskich, jak również podczas organizowania pomocy dla biednej społeczności Chicago. Natomiast skuteczność Obamy jako polityka można oceniać nie tylko przez pryzmat jego dokonań w se-

nacie, ale przede wszystkim ze względu na wysokość środków finansowych, które udało mu się zebrać podczas trwającej kampanii prezydenckiej. We współczesnej polityce amerykańskiej darowizny od prywatnych sponsorów stanowią bardzo istotny element ostatecznego sukcesu kandydata. Według wielu obserwatorów, jedną z przyczyn zwycięstwa Obamy nad Clinton była właśnie umiejętność zebrania większych pieniędzy potrzebnych do prowadzenia kampanii. Suma dwustu dziewięćdziesięciu milionów dolarów, zgromadzona do tej pory przez sztab kandydata demokratów przemawia do wyobraźni i może stanowić kolejny przejaw istniejącej „Obama-manii".

Dokąd zaprowadzi Amerykę i świat fenomen Baracka Obamy? Jeżeli 8 listopada 2008 r. większość z głosujących obywateli Stanów Zjednoczonych uwierzy człowiekowi, który od czterdziestu siedmiu lat zapisuje w charyzmatyczny sposób historię marzeń i ambicji, odwołując się z jednej strony do dziedzictwa czarnej Ameryki, z drugiej podkreślając swoje przywiązanie do Ameryki białej, wówczas będzie można się przekonać, czy słowa wypowiedziane przez niego w styczniu 2007 r. przed amerykańskim Senatem mają głębsze znaczenie:

> Wierzę, że są takie chwile w historii Stanów Zjednoczonych, kiedy pojawia się szansa na zmianę stylu prowadzenia polityki oraz na zmianę podstawowych założeń tej polityki. Jestem przekonany, że taka chwila właśnie nadeszła[12].

[12] J. Zeleny, *As the Sceptics Ask Why, Obama Asks Why Not?*, „The New York Times", January, 18, 2007.

KSM3-2008.indb 100 2008-10-06 16:21:56

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Spasimir Domaradzki

PRAWA WYBORCZE MIESZKAŃCÓW DYSTRYKTU KOLUMBIA – WĘZEŁ GORDYJSKI AMERYKAŃSKIEJ DEMOKRACJI

Wraz ze zbliżającymi się wyborami prezydenckimi ponownie rośnie zainteresowanie walką o najwyższy urząd w Stanach Zjednoczonych. Media i opinia publiczna na całym świecie z uwagą śledzą poczynania kandydatów, analizują ich programy wyborcze, relacjonują walkę o nominację partyjną, a w końcowej fazie całego procesu szczegółowo przedstawiają konfrontację pretendentów do Białego Domu. Skomplikowany proces wyborów prezydenckich, długi czas ich trwania i kolejne etapy są źródłem inspiracji dla wielu badaczy systemu politycznego Stanów Zjednoczonych.

Na uboczu machiny wyborczej pozostaje pewien istotny dylemat: nierozwiązana sprawa praw wyborczych mieszkańców Dystryktu Kolumbia (dalej również D.C.)[1]. Paradoksem wydaje się, że chociaż mieszkańcy stolicy Stanów Zjednoczonych biorą udział w wyborach prezydenckich, to mają mocno ograniczoną formę reprezentacji w Izbie Reprezentantów, natomiast pozbawieni są prawa głosu w Senacie, a kwestia ich pełnych praw wyborczych od ponad dwustu lat − pozostaje nierozstrzygnięta. Słynny slogan z okresu wojny o niepodległość *Taxation without representation* nabrał dziś nowego znaczenia w kontekście roli i pozycji mieszkańców Waszyngtonu w amerykańskim systemie reprezentacji. Chociaż z pewnością to hasło nie pociągnie za sobą tak radykalnych posunięć, jak przed ponad dwoma

[1] Dystrykt federalny na terytorium którego została usytuowana siedziba rządu federalnego. Stolica Stanów Zjednoczonych. Zamiennie będą używane ponadto Waszyngton, D.C., czy tylko Dystrykt [S.D.].

KSM3-2008.indb 101 2008-10-06 16:21:56

wiekami, to niewątpliwie zwraca uwagę na pewną fundamentalną kwestię, która do dziś pozostaje nierozstrzygnięta.

Sprawa siedziby rządu według twórców konstytucji

Wśród dokumentów dotyczących dyskusji nad konstytucją niewiele dotyczy argumentów, które doprowadziły do ustalenia tekstu odnoszącego się do regulacji kwestii siedziby rządu[2]. Pewne światło na wyjątkowo krótki, lecz jakże stanowczy zapis odnoszący się do stolicy w konstytucji**,** rzucają wydarzenia z czerwca 1783 r.

Przez parę lat od zakończenia wojny o niepodległość, Kongres zwlekał z wypłatą żołdu i realizacją obiecanych przywilejów. Nienajlepsza sytuacja ekonomiczna wzmagała żądania szybkiej wypłaty i wsparcia weteranów. 20 czerwca 1783 r. w Filadelfii zebrał się tłum żołnierzy. Wezwania członków organu legislacyjnego, skierowane do władz stanowych o pomoc w zapewnieniu bezpieczeństwa nie spotkały się z odpowiedzią. Obradujący przedstawiciele byli szantażowani i poddawani szykanom. Nie doszło wówczas do przelewu krwi. Przedstawiciele poszczególnych stanów postanowili wyjechać z Filadelfii i spotkać się tydzień później w Princeton[3]. Sprawę załagodziła dopiero interwencja George'a Waszyngtona, który nakazał oddziałom federalnym marsz w kierunku Filadelfii, a sam zaangażował się w mediację.

Przypadek ten uświadomił twórcom konstytucji, iż rząd federalny powinien w pełni kontrolować terytorium, na którym urzęduje, aby nie być uzależnionym od stanu pełniącego w danym momencie rolę gospodarza (tym samym, nigdy nie byłby całkowicie wolny przy podejmowaniu decyzji).

Jak zauważył w swoim komentarzu do konstytucji sędzia Joseph Story[4] „bez [całkowitej władzy – S.D.] rząd państwa nie będzie posiadał odpowiednich środków do zapewnienia autorytetu w miejscu, gdzie mają zostać zgromadzeni jego publiczni funkcjonariusze"[5].

Kwestię siedziby rządu ujęto w konstytucji Stanów Zjednoczonych. W Art. I, Par. 8, ust. 17 uznano, że rząd federalny może

> sprawować na zasadach wyłączności i bez żadnych ograniczeń władzę ustawodawczą w okręgu (nie przekraczającym dziesięciu mil kwadratowych), który może z mocy przekazania go przez poszczególne stany i przyjęcia przez Kongres stać się siedzibą naczelnych władz Stanów Zjednoczonych, jak również sprawować podobną władzę nad wszystkimi terenami, nabytymi za

[2] K. R. Thomas, *CRS Report to Congress. The Constitutionality of Awarding the Delegate for the District of Columbia a Vote in the House of Representatives or the Committee of the Whole*, 24.01.2007, raport dostępny na stronie: http://assets.opencrs.com/rpts/RL33824_20070124.pdf (ostatnie wejście 26.08.2008) s. 9, zob. przyp. 29.

[3] M. O. Warren, *History of the Rise. Progress and Termination of the American Revolution*, Vol. 2, Indianapolis 1989, s. 613.

[4] Sędzia Sądu Najwyższego w latach 1811–1845.

[5] J. Story, *A Familiar Exposition of the Constitution of the United States*, Illinois 1986, s. 167.

zgodą ciała ustawodawczego zainteresowanego stanu, w celu wzniesienia tam fortów, magazynów, arsenałów, doków lub innych potrzebnych budowli[6].

Przy okazji zapisu konstytucyjnego należy zwrócić uwagę na szereg istotnych kwestii. W pierwszej kolejności zapis reguluje kwestię sprawowania władzy nad tym obszarem w sposób jednoznaczny. To właśnie Kongres jest jedynym suwerenem siedziby Stanów Zjednoczonych. Dowodzi tego stanu rzeczy również to, że sprawę techniczną, jaką jest ustalenie siedziby rządu, umieszczono w rozdziale dotyczącym kompetencji legislatury. Powyższy zapis będzie niejednokrotnie punktem odniesienia w kontekście praw wyborczych Dystryktu Kolumbia. Choć będzie o tym jeszcze poniżej, należy na samym początku wspomnieć o dwóch istotnych argumentach. Po pierwsze, z interpretacji zapisu bierze się przekonanie, że tylko i wyłącznie Kongres ma kompetencję do nadania praw wyborczych mieszkańcom stolicy. Po drugie, że twórcy konstytucji nie traktowali tego obszaru jako stan.

James Madison w swojej ocenie rozwiązań zawartych w konstytucji uzasadniał, że istnienie obszaru federalnego niekontrolowanego przez poszczególne stany jest niezbędne dla nieskrępowanej działalności decydentów[7]. Natomiast zapewne w kontekście podnoszonych obaw podkreślał również, iż „mieszkańcy będą mieli swój głos przy wyborze rządu, który będzie nimi zarządzał, jako miejscowe ciało ustawodawcze dla celów lokalnych[8]". Potwierdzając w pewnym sensie słowa Madisona, w 1801 r. Kongres na podstawie *Organic Act*[9] podzielił Dystrykt na dwa hrabstwa (*county*): Alexandrię i Washington, i zaznaczył, iż prawa stanowe obowiązujące przed 1801 r. na tym terytorium będą dalej obowiązywały[10]. Innymi słowy, na mocy ustawy z 1801 r. stan prawny pozostał taki, jak w momencie secesji tego obszaru z terytorium obu stanów[11]. Zasadniczą zmianą, która została wprowadzona na mocy tej ustawy, było pozbawienie mieszkańców Dystryktu obywatelstwa stanu, do którego należeli przed cesją[12]. Tym samym wraz z utratą obywatelstwa stanu, mieszkańcy D.C. utracili prawa wyborcze [13].

[6] Konstytucja Stanów Zjednoczonych, http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych_Ameryki (ostatnie wejście 18.08.2008).

[7] *The Federalist Papers No. 43*, http://www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed43.htm (ostatnie wejście 20.08.2008).

[8] *Ibidem*.

[9] An Act Concerning District of Columbia, 27.02.1801, ustawa dostępna jest na stronie: http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsl&fileName=002/llsl002.db&recNum=140 (ostatnie wejście 20.08.2008).

[10] J. H. Killian, G. A. Costello, K. R. Thomas et. al, *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation, Analysis of Cases Decided By The Supreme Court of the United States to June 28, 2002*, Prepared by the Congressional Research Service, Library of Congress, U.S. Government Printing Office, Washington 2004, s. 352, dostępny na stronie: http://www.gpoaccess.gov/constitution/pdf2002/011.pdf (ostatnie wejście 20.08.2008).

[11] Sec. 1, An Act Concerning District of Columbia z 27.02.1801.

[12] The Committee for the Capital City, Tile Future of the District of Columbia, Reunion with Maryland, a Just and Practical Solution, dostępny na stronie: http://washingtonmd.org/document-1-pw.htm (ostatnie wejście 20.08.2008).

[13] Chronologiczny rozwój wydarzeń losu Dystryktu Kolumbia przedstawia publikacja Ligi Głosujących Kobiet: http://www.lwv.org/Content/ContentGroups/Elections/DCVotingRights/ToolsandResources/

Kilka przyczyn nałożyło się na zaistniały stan rzeczy. Na początku XIX w. niektóre potężne miasta nadal wykazywały stołeczne aspiracje. Dlatego dla Federalistów brak dyskusji na temat praw wyborczych mieszkańców D.C., niezależnie od głosów podnoszących wtedy tę sprawę, zamykał drogę do podjęcia rozmów na temat stolicy[14]. Co więcej, Federaliści nie chcieli jej podejmować, gdyż w owym czasie poparcie społeczne dla nich było coraz mniejsze. Po drugie, zwolennicy przeniesienia stolicy uważali, że należy umocnić władzę federalną. Byli zdania, że wszelkie dyskusje na temat siedziby nie przyczyniałyby się do osiągnięcia tego celu. Po trzecie, już podczas prac nad konstytucją pojawiały się głosy krytyki, że mieszkańcy federalnego dystryktu pozostaną bez prawa głosu[15]. Była to jednak kwestia podrzędna wobec fundamentalnej sprawy – roli i miejsca rządu federalnego w powstającym systemie. Ponadto, na początku XIX w. również sądy zaakceptowały zaistniały stan faktyczny[16].

Problem praw wyborczych mieszkańców Waszyngtonu wiąże się z szerszą kwestią, dotyczącą mechanizmu zarządzania Dystryktem Kolumbia. Przez lata stosowano różne metody sprawowania władzy nad stolicą. Do 1874 r. władze samorządowe były wybierane przez jego mieszkańców, lecz w wyniku skandalu finansowego zostały zastąpione w 1878 r. komisją mianowaną przez prezydenta[17]. Chociaż w 1967 r. zmieniono strukturę aparatu zarządzającego miastem, w dalszym ciągu zachowano zasadę mianowania. Dopiero, gdy w latach 90. XX w. przywrócono zasadę wyboru burmistrza i rady Dystryktu, nastąpił powrót do podstawowych pryncypiów i zasady samorządności (*home rule*). Zatem przez ponad sto lat stolica Stanów Zjednoczonych była zarządzana w sposób komisaryczny, przy całkowitym pominięciu opinii mieszkańców. Obecnie mieszkańcy Dystryktu Kolumbia posiadają władze samorządowe wybierane w wyborach lokalnych. Na czele miasta stoi burmistrz, wspierany przez Radę Miasta (*DC Council*)[18].

DCVRTimeline.pdf (ostatnie wejście 20.08.2008).

[14] Na ten temat wypowiadał się republikanin John Smilie z Pensylwanii. Więcej na ten temat: *The Committee for the Capital City, Tile Future of the District of Columbia, Reunion with Maryland, a Just and Practical Solution*, dostępny na stronie: http://washingtonmd.org/document-1-pw.htm (ostatnie wejście 20.08.2008).

[15] P. Kurland, R. Lerner, *The Founders' Constitution*, „Liberty Fund" 2000, Vol. 3, s. 225.

[16] *Hepburn & Dundas*, 6 U.S. (2 Cranch) 445, 452 (1805), dostępny na stronie: http://supreme.justia.com/us/6/445/ (ostatnie wejście 24.08.2008); *Loughborough v. Blake*, 18 U.S. (5 Wheat.) 317, 324 (1820) dostępny na stronie: http://supreme.justia.com/us/18/317/case.html (ostatnie wejście 24.08.2008).

[17] W latach 1802–1874 mieszkańcy stolicy wybierali niektórych przedstawicieli władz lokalnych, a od 1820 r. wybierali burmistrza. Więcej na ten temat zob. J. H. Killian, *op. cit*., s. 353, przyp. 1687 i 1688.

[18] Obecnie burmistrzem jest Adrian M. Fenty, który sprawuje swój urząd od 2 stycznia 2007 r. Więcej na jego temat na stronie: http://dc.gov/mayor/bios/fenty.shtm (ostatnie wejście 25.08.2008). Do dużego stopnia kwestie praw wyborczych mieszkańców stolicy i pełnej samorządności zazębiają się, gdyż dążą do zapewnienia takich samych praw jak pozostałym obywatelom USA. Koncentrując swoją uwagę na pierwszej, autor wyraża nadzieję, iż stan obecny zarządzania stolicą Stanów Zjednoczonych również stanie się przedmiotem badań.

Argumenty mieszkańców Waszyngtonu za zmianą *status quo*

Krytyczne argumenty przedstawiane przez mieszkańców stolicy na przestrzeni dwóch stuleci pozwalają dostrzec mankamenty, wynikające z obecnego statusu federalnego Dystryktu. Ciekawy przykład dziewiętnastowiecznej krytyki *status quo* można odnaleźć w wystąpieniu Halleta Kilbourna z 1870 r.[19] Opisując nienajlepszą pozycję mieszkańców Dystryktu Kolumbia, przypominał, iż przez ostatnie dwadzieścia lat Kongres wydał ponad 50 milionów dolarów w celu ulepszenia systemu rzek i brzegów w USA, lecz z tego ani grosza dla stolicy[20]. Podobne zarzuty dotyczyły kwestii szkolnictwa, kolei, rolnictwa czy infrastruktury miasta[21]. Jednak wymienione kwestie stanowiły tylko tło podstawowego argumentu. Był nim fakt płacenia podatku dochodowego na utrzymanie rządu USA, przy jednoczesnym braku reprezentacji w Kongresie. Co więcej, podatek płacony przez mieszkańców Waszyngtonu był znacznie wyższy niż ten płacony przez mieszkańców pozostałych stanów i nie obejmował podatku pobieranego od pracowników rządowych przez przedstawicieli Departamentu Skarbu[22].

Kolejnym dowodem nierównego traktowania mieszkańców był fakt, że liczba osób z Dystryktu Kolumbia walczących w wojnie secesyjnej proporcjonalnie przewyższała wszystkie inne stany, oprócz Kansas[23]. Hallet Kilbourn argumentował:

> Nasze żądania nie są rozpatrywane przez Kongres dlatego, że nie mamy politycznej władzy (siły?), żaden legislator nie jest uzależniony od naszych praw wyborczych dla pozostania u władzy [...]. Przedstawiciele Kongresu oprócz reprezentowania własnych interesów mają również wyłączną jurysdykcję nad sprawami Dystryktu, gdy nasi mieszkańcy są całkowicie pozbawieni reprezentacji w rządzie, na który wpłacamy tyle żeby go utrzymać[24].

Obecnie w Waszyngtonie działa spora liczba organizacji walczących o pełne prawa wyborcze dla stolicy[25]. Wśród ich materiałów bez trudu można odnaleźć katalog współczesnych bolączek mieszkańców D.C. Ulotka organizacji *StandUpForDemocracy.org* enumeratywnie wymienia sprawy, których rozwiązań domagają

---

[19] Hallet Kilbourn (data urodzenia nieznana, zm. 1897), stołeczny działacz społeczny. Na początku lat 70. XIX w. mieszkańcy stolicy USA wyrazili chęć organizacji Międzynarodowej Wystawy Przemysłowej. W tym celu planowali zbudowanie nowego budynku. Sprzeciw kongresmanów doprowadził do zamrożenia prac i uniemożliwienia realizacji projektu.

[20] H. Kilbourn, *Have the People of the District of Columbia any Rights that the Congress is Bound to Respect. Speech of Hallet Kilbourn delivered at Lincoln Hall at an Adjourned Meeting of the General Committee and Citizens and Furtherance of the Measure to Hold an International Industrial Exhibition in Washington City, D.C. in 1872. Washington City*, M'gill and Witherow 1870, s. 6.

[21] *Ibidem*, s. 6–15.

[22] *Ibidem*, s. 4–5.

[23] Według kalkulacji Kilbourna średnio jeden na siedmiu mieszkańców D.C. brało udział w wojnie, gdy w przypadku pozostałych stanów proporcje rozkładały się w stosunku jeden do dziesięciu. *Ibidem*, s. 5–6.

[24] *Ibidem*, s. 4.

[25] Należy wymienić wśród nich Dcvote.org, League of Women Voters, StandUpForDemocracy.org., FreeandEqualDC.com, DC Statehood Green Party i inne.

się mieszkańcy. Dotyczą między innymi: braku przedstawicieli w Kongresie posiadających prawo głosu; zmniejszenia płaconych przez mieszkańców podatków federalnych, gdyż jedynie stan Connecticut płaci większe, czy też braku wpływów do budżetu miasta z budżetu federalnego; przychody stanowią obecnie mniej niż 1% jego wartości. Następnie domagają się zniesienia uprawnień Kongresu do odrzucenia każdego prawa ustanowionego przez legalnie wybrane władze lokalne oraz zmiany zasady, że budżet miasta Waszyngtonu − jako jedyny w USA − musi być zatwierdzony przez Kongres. Podkreśla się również, że mieszkańcy Dystryktu ponieśli największą liczbę ofiar w porównaniu ze wszystkimi pozostałymi stanami w wojnach w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat. Ponadto, jest to jedyna stolica spośród 115 wybieranych parlamentów na świecie, która nie ma swoich przedstawicieli w federalnej legislatywie. Istotnym problemem, naruszającym zasadę równości wobec prawa stanowi także fakt, iż mieszkańcy Dystryktu są jedynymi w USA ściganymi i sądzonymi przez urzędników federalnych za lokalne przestępstwa. Należy podkreślić, że Gwardia Narodowa Dystryktu jest zawsze wśród pierwszych powoływanych do służby[26].

Nie sposób nie zauważyć podobieństwa argumentów Kalleta Hilbourna i współczesnych propagatorów walki o prawa wyborcze D.C. Czy to wojna secesyjna, czy wojny ostatnich pięćdziesięciu lat, faktem jest, iż mieszkańcy Dystryktu wywiązują się z obowiązków wobec państwa. Nie zmieniło to jednak niefortunnej sytuacji związanej z ograniczonymi prawami wyborczymi. Do dziś podstawowe żądania mieszkańców stolicy nie zostały wzięte pod uwagę. Jednak uproszczeniem byłoby stwierdzenie, iż nic w tej materii nie zostało poczynione przez dwa stulecia.

Propozycje rozwiązania problemu statusu D.C.

Wspomniane wyżej argumenty nie są jedynie katalogiem spraw, z którymi należy się uporać. Za żądaniami kryje się znacznie bardziej istotna kwestia konstytucyjna, gdyż jak słusznie zwrócił uwagę na tę sprawę Rett R. Ludwikowski, pojawia się tu problem „równych praw", zagwarantowanych przez Poprawkę XIV do Konstytucji z 1868 r., który jakoby w ogóle nie dotyczył mieszkańców Dystryktu Kolumbia[27]. Próby uregulowania tej kwestii były (i są nadal) podejmowane. Nie sposób omówić w artykule wszystkich modyfikacji poszczególnych propozycji rozstrzygnięcia problemu. Dlatego, w celu prezentacji, podjęto jedynie próbę ich systematyzacji i oceny.

Wśród badaczy tematu można zauważyć teorię, że najbardziej skuteczne byłoby wprowadzenie zmian za pomocą poprawki do Konstytucji. Ze względu jednak na czasochłonność i nienajlepsze doświadczenie poprzednich prób w tej materii,

[26] Ulotka organizacji Stand UpForDemocracy.org.

[27] O kwestii „równości praw" wyborców mieszkańców D.C. wspominają R. R. Ludwikowski i A. Ludwikowska w artykule *System wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych na tle porównawczym*, [w niniejszym zbiorze].

o czym będzie mowa poniżej, istnieją również zwolennicy wprowadzenia zmian na zwykłej drodze legislacyjnej. To właśnie oni wychodzą z założenia, że Art. I, par. VIII, ust. 17 nadaje Kongresowi pełną kontrolę nad Dystryktem. Tym samym wierzą, iż przyjęcie odpowiedniej ustawy przez organ legislacyjny jest w pełni wystarczającym aktem prawnym[28].

Dyskusyjna jest również metoda, za pomocą której można byłoby rozstrzygnąć kwestię praw wyborczych D.C. Próbując je usystematyzować, można zwrócić uwagę na proponowane opcje. Pierwsza zakłada nadanie Dystryktowi Kolumbia statusu stanu i przyjęcia go do Kongresu. Mamy tu przynajmniej trzy warianty. Pierwszy to przyjęcie Waszyngtonu jako stanu do Unii w obecnym kształcie. Ze względu jednak na demokratyczne sympatie polityczne większości mieszkańców stolicy, takie rozwiązanie nie cieszy się zainteresowaniem republikanów w Kongresie. Drugi wariant związany jest z argumentem, iż D.C. jest zbyt małe, aby mogło istnieć samoistnie. W tym kontekście proponowanym rozwiązaniem byłoby ponowne przyłączenie hrabstwa Alexandria, które wzmocniłoby ekonomiczne racje istnienia nowego stanu[29]. Przeciwnicy takiego rozwiązania zwracają jednak uwagę na fakt, że przyjęcie nowego stanu do Unii będzie miało zbyt poważne konsekwencje polityczne dla amerykańskiego systemu. Nie na ostatnim też miejscu przeciwne takiemu rozwiązaniu są mniejsze liczebnie stany, które obawiają się utraty swoich pozycji. Trzeci wariant sprowadzał się do zawężenia Dystryktu Kolumbia do obszaru budynków federalnych, przy jednoczesnym przyłączeniu pozostałej części obecnego obszaru do Marylandu.

Druga opcja najogólniej rzecz biorąc, zakłada przyłączenie terytorium D.C. do jednego z istniejących stanów. Propozycja ta oparta jest na rozwiązaniu już zastosowanym (część ziem dystryktu zostało zwrócone Wirginii w 1846 r.). Pojawiają się w tym kontekście rozmaite rozwiązania. Jednym z nich jest retrocesja (ponowna inkorporacja) całości lub większej części do stanu Maryland. Przeciwnicy tego rozwiązania podkreślają, że od dłuższego czasu nie było żadnych silniejszych związków między stolicą a Marylandem. Co więcej, nie ma pewności, że mieszkańcy Marylandu będą chcieli przyjąć scedowaną ziemię, stolica bowiem w sposób naturalny stałaby się punktem ciężkości stanu, co mogłoby zachwiać równowagę demograficzną i mieć negatywny wpływ na gospodarkę Marylandu. Drugi wariant zakłada przyłączenie D.C. do innego stanu, dla którego byłoby to również ekonomicznie opłacalne. Bierze się tu pod uwagę Wirginię Zachodnią, która obecnie nie należy do czołówki najbardziej rozwiniętych stanów[30].

---

[28] K. R. Thomas, *CRS Report for Congress. The Constitutionality of Awarding the Delegate for the District of Columbia a Vote in the House of Representatives or the Committee of the Whole*, 24.1.2007, s. 7–10, raport dostępny na stronie: http://assets.opencrs.com/rpts/RL33824_20070124.pdf (ostatnie wejście 23.08.2008).

[29] Wydzielone wcześniej hrabstwo Alexandrii zostało zwrócone Wirginii w 1846 r., która na podstawie retrocesji objęła ponownie zwierzchnictwo nad tym obszarem. Jednocześnie w kontekście mieszkańców hrabstwa została rozwiązana sprawa reprezentacji w Kongresie, gdyż ponownie nabyli pełne prawa przysługujące mieszkańcom Wirginii.

[30] *The Committee for the Capital City, Tile Future of the District of Columbia, Reunion with Mary-*

Niezależnie od opcji i wariantów rozwiązania sprawy, każda próba znalezienia wyjścia pociąga za sobą określone konsekwencje polityczne. Ich skutkiem jest ciągły sprzeciw jednej z dwóch opcji politycznych w Kongresie. Najlepiej jest to widoczne na przykładzie legislacyjnych wysiłków podejmowanych w Kongresie w sprawie stolicy.

Próby legislacyjne zmierzające do likwidacji nierównej pozycji D.C.

Najbardziej skutecznym krokiem w celu zmiany statusu mieszkańców Waszyngtonu było przyjęcie w 1960 r. XXIII Poprawki do konstytucji[31]. Na jej mocy mieszkańcy D.C. uzyskali prawo wyboru trzech elektorów w wyborach prezydenckich. Przy ustaleniu liczby zastosowano zasady dotyczące stanów, lecz jednocześnie wyraźnie zaznaczono, iż to w żaden sposób nie oznacza, że okręg federalny zmienia swój status[32]. Co więcej, Poprawka w ogóle nie odniosła się do sprawy braku reprezentacji ludności Waszyngtonu w Kongresie. Zatem *de facto* uregulowano tylko jeden z postulatów mieszczących się w ramach ogólnego pojęcia braku praw wyborczych. Przy czym wybrano w zasadzie ten najmniej drażliwy. Pozostałe, czyli brak reprezentacji w Izbie Reprezentantów i Senacie, całkowicie pominięto.

Kolejną próbą uregulowania sprawy w sposób bardziej kompleksowy było przegłosowanie w Kongresie i poddanie procesowi ratyfikacji poprawki dotyczącej praw wyborczych Dystryktu Kolumbia[33]. Zakładała ona traktowanie stolicy jako stanu w kontekście politycznej reprezentacji w Kongresie[34]. Aby weszła jednak w życie, wymagana była ratyfikacja poprawki przez trzy czwarte, czyli trzydzieści osiem stanów w przeciągu siedmiu lat. Po ratyfikacji przez jedynie szesnaście stanów, poprawka wygasła w 1985 r.

Niepowodzenie próby wprowadzenia zmian na podstawie poprawki zmusiło środowiska walczące o naprawienie sytuacji do zmiany taktyki. Nowe podejście zostało oparte na wspomnianym już założeniu, iż skoro Kongres posiada prawo do pełnej kontroli Dystryktu, to przyjęcie odpowiedniej ustawy wprowadzi niezbędne zmiany. Ponadto wydawało się, że zostanie w ten sposób wybrana łatwiejsza droga proceduralna niż forsowanie Poprawki do konstytucji[35]. Zresztą w podobnym kierunku szło stanowisko wymiaru sprawiedliwości na czele z Sądem Najwyż-

land, a Just and Practical Solution, dostępny na stronie: http://washingtonmd.org/document-1-pw.htm (ostatnie wejście 23.08.2008).

[31] Weszła w życie w 1961 r. po 285 dniach.

[32] XXIII Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, tekst dostępny jest na stronie: http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych_Ameryki#Poprawka_XXIII (ostatnie wejście: 24.08.2008), komentarz do niej dostępny jest na stronie: http://caselaw.lp.findlaw.com/data/constitution/amendment23/ (ostatnie wejście 24.08.2008).

[33] *District of Columbia Voting Rights Amendment*, tekst dostępny jest na stronie: http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Voting_rights_in_the_District_of_Columbia#_note-8 (ostatnie wejście 24.08.2008).

[34] *Ibidem*, Sec. 1.

[35] K. R. Thomas, *op. cit*., s. 5.

szym. Przy okazji spraw *Adams v. Clinton* (2000) i *Alexander v. Daley* (1998), Sąd Najwyższy odmówił ich rozpatrzenia, podtrzymując wyroki Sądu Dystryktowego. Wynikało z nich, iż wymiar sprawiedliwości nie jest właściwy do nadania praw wyborczych Dystryktowi Kolumbia[36]. W kontekście sprawy *Adams v. Clinton* warto podkreślić, iż sąd w iście piłatowski sposób orzekł, że Dystrykt Kolumbia czasami jest traktowany w obowiązującym ustawodawstwie jako stan, a czasami nie. Zależy to jednak od charakteru i celu określonego zapisu, którego dotyczy[37].

Należy jednocześnie pamiętać, że od 1970 r. mieszkańcy Dystryktu Kolumbia posiadają swojego przedstawiciela w Izbie Reprezentantów. Nie jest on jednak pełnoprawnym kongresmanem, gdyż może głosować jedynie w komisjach Izby Reprezentantów, bez prawa głosu podczas obrad Izby[38]. Biorąc pod uwagę sporą ilość propozycji ustaw dotyczących rozwiązania problemu reprezentacji D.C., można zauważyć, że nie było konsensusu w sprawie sposobu osiągnięcia celu[39]. Składane projekty ustaw proponowały różne rozwiązania, od nadania statusu stanu po retrocesję do stanu Maryland[40]. Jednak żaden z projektów nie uzyskał poparcia w obu izbach Kongresu.

Ostatnia próba przeforsowania ustawy została podjęta przez Eleonor Holmes Norton[41] po wygranych przez demokratów wyborach do Kongresu w 2006 r. Zasługuje na uwagę ze względu na zaproponowane półśrodki i interesującą batalię, która rozegrała się wokół tej propozycji[42].

Projekt ustawy znany jako *District of Columbia Fair and Equal Voting Rights Act of 2007*, uzyskał bardzo szerokie poparcie wśród demokratycznej większości członków Izby[43]. Ponadto ustawa była przedstawiana jako ponadpartyjne przedsięwzięcie, które zakładało traktowanie Dystryktu Kolumbia jako okręgu wyborczego i przyznanie jednego przedstawiciela w Izbie Reprezentantów o pełnych kompetencjach[44]. W celu uniknięcia impasu w obradach Izby Reprezentantów przy parzystej liczbie przedstawicieli, twórcy projektu zaproponowali zwięk-

---

[36] *Adams v. Clinton*, (2000) relacja dostępna na stronie: http://www.usdoj.gov/osg/briefs/2000/0responses/2000-0097.resp.html (ostatnie wejście 24.08.2008), więcej na temat sprawy *Alexander v. Daley* patrz: J. B. Razin, C. Caron, *Democracy and Disenfranchisement in D.C.* dostępny na stronie: http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v6i2/dcvoting.htm (ostatnie wejście 24.08.2008).

[37] K. R. Thomas, *op. cit*., s. 8; patrz również: *District of Columbia v. Carter,* 409 U.S. 418, 420 (1973) (application of 42 U.S.C. §1983), http://supreme.justia.com/us/409/418/case.html (ostatnie wejście 24.08.2008).

[38] http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Amendment+XXIII (ostatnie wejście 24.08.2008).

[39] Tylko w latach 1987–1993 zgłoszono trzynaście projektów ustaw dotyczących praw wyborczych D.C.

[40] House Joint Resolution 501 (102nd Congress) z 3.6.1992 i H.R. 4208 (105th Congress) z 14.07.1998.

[41] Eleonor Holmes Norton sprawuje funkcję delegata Dystryktu Kolumbia w Izbie Reprezentantów nieprzerwanie od 1991 r. do chwili obecnej.

[42] W 110 Kongresie wpłynęła jeszcze propozycja rezolucji H.Res 78, która podnosiła rangę delegata z D.C. w Izbie Reprezentantów wraz z przedstawicielem Puerto Rico przy głosowaniach w Committee of the Whole (organu przyśpieszającego prace w Izbie Reprezentantów). Rezolucja weszła w życie. Więcej na ten temat: http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=hr110-78 (ostatnie wejście 25.08.2008).

[43] H.R. 328, 110th Congress.

[44] *Ibidem*, Sec. 3(a).

szenie ogólnej liczby członków Izby Reprezentantów do 437[45]. Nowo powstałe miejsce miałoby zostać obsadzone przez stan, który na podstawie ostatniego spisu powszechnego z 2000 r. był najbliżej uzyskania liczby mieszkańców uprawniającej do uzyskania kolejnego miejsca w Izbie Reprezentantów. Miejsce to miałby uzyskać republikański stan Utah, lecz tylko do momentu przeprowadzenia kolejnego powszechnego spisu w 2010 r.[46]

Wspomniana ustawa była postrzegana przez wielu jako inicjatywa ponadpartyjna, co znacznie zwiększało jej szanse na realizację. Wskazywał na to przede wszystkim fakt rozwiązania istotnej kwestii systemowej przez zwiększenie liczby przedstawicieli. Jak się jednak okazało, wśród przeciwników ustawy znalazła się część republikanów (dalej również GOP) i prezydent George W. Bush. Głównym argumentem sprzeciwu części przedstawicieli GOP było naruszenie konstytucyjnej zasady, że kongresmani mogą być wybierani tylko i wyłącznie wśród mieszkańców stanów[47]. Ponadto, niewątpliwie republikanie postrzegali ów projekt jako gwarancję zwiększenia wpływów demokratów[48]. Z pomocą pospieszył Biały Dom, wysyłając sygnał, że w przypadku jej przegłosowania, najprawdopodobniej zastosuje weto[49]. Nie było jednak takiej potrzeby, gdyż republikanie stosując *filibuster*[50], powstrzymali proces legislacyjny, ponieważ demokratom zabrakło trzech głosów do jego przegłosowania. Tym samym po raz kolejny przepadła próba rozwiązania problemu mieszkańców stolicy.

Dylematy konstytucyjne

Przedstawione tu argumenty – za i przeciw zmianie *status quo* stolicy – wskazują zarówno na przesłanki ekonomiczne, społeczne, polityczne, ale i także konstytucyjne. Przy okazji dyskusji, jak również w opracowaniach na temat praw wyborczych dla Dystryktu Kolumbia, konstytucja interpretowana jest na różne sposoby, w zależności od racji. Faktem jest jednak, iż jakiekolwiek rozwiązanie zostałoby przyjęte, będzie natychmiast poddane badaniu pod kątem zgodności z konstytucją. Nawet najbardziej zagorzali zwolennicy, jak Eleonor Holmes Norton, są świa-

[45] *Ibidem*, Sec. 4(a).

[46] Zatem 4 miejsce stanu Utah w Izbie Reprezentantów nie będzie gwarantowane po kolejnym spisie w 2010 r. Podczas spisu z 2000 r. Utah zabrakło paruset głosów do uzyskania czwartego miejsca.

[47] Art. I par. 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Zob. także: Rep. T. Price, *Uphold the United States Constitution*, The United States House of Representative, 15.03.2007, Section 39, dostępny na stronie: http://www.govtrack.us/congress/record.xpd?id=110-h20070315-39&bill=h110-328 (ostatnie wejście: 25.08.2008).

[48] Przyznanie jednego miejsca Dystryktowi Kolumbia jest gwarancją przybycia jednego demokratycznego przedstawiciela. Natomiast nie ma żadnych gwarancji, że miejsce przyznane na podstawie ustawy Utah nie zostanie przyznane innemu stanowi.

[49] Senate Begins Action on D.C. Bill Today, http://www.rollcall.com/issues/52_125/news/18473-1.html (ostatnie wejście 24.08.2008).

[50] Forma obstrukcji, za pomocą której przez niekończącą się debatę można zablokować głosowanie nad ustawą.

domi, że jest to sprawa precedensowa. W swojej dogłębnej analizie problemu Jeffrey Thomas Dodd dokonał selekcji konstytucyjnych dylematów związanych z omawianym problemem[51].

Pierwszą konstytucyjną przeszkodą jest wspomniana już wyżej klauzula prawa do głosowania w Kongresie tylko dla przedstawicieli stanów. Co więcej, na przeszkodzie stoi także zapis artykułu V stanowiącego, iż „żaden stan nie może być bez swojej zgody pozbawiony równego prawa głosu w Senacie". Zapis ten został wprowadzony jako zabezpieczenie dla małych stanów tego, że większe nie zmienią sposobu reprezentacji w Senacie, a tym samym nie zmniejszą ich pozycji. Sam fakt dopuszczenia D.C. do prawa głosu w Kongresie byłby naruszeniem tej gwarancji[52].

Następnie podnoszony jest argument, że każda zmiana statusu D.C. doprowadzi do naruszenia zapisu dotyczącego ustanowienia obszaru federalnego[53]. Trudno jest nie zgodzić się z tezą, iż właśnie pozostawienie danego terytorium pod wyłączną jurysdykcją Kongresu było celem Ojców Założycieli[54]. Problem rzeczywiście nie istniałby, gdyby dotyczyło to tylko terytorium, a nie również zamieszkującej go ludności. Również propozycja utworzenia nowego stanu napotyka na opór zapisów konstytucji, gdyż w Art. IV, Par. 3, ust. 1, mowa jest o tym, że

> Kongres może dopuścić do niniejszej Unii nowe stany, nigdy jednak nie mogą być tworzone lub powstawać nowe stany na obszarze, którym włada już inny stan. Nie można bez zgody ciał ustawodawczych zainteresowanych stanów oraz Kongresu utworzyć stanu przez połączenie dwu lub więcej stanów albo ich części.

Maryland zgodził się na secesję swojego terytorium na rzecz stolicy USA, lecz nie na utworzenie nowego stanu[55]. W kontekście niektórych propozycji marginalne są również szanse na zgodę Wirginii na ponowną cesję hrabstwa Alexandria.

Jak się okazuje, samo istnienie XXIII Poprawki do konstytucji może również stanowić przeszkodę, gdyż zakłada, iż Dystrykt powinien mieć trzy głosy elektorskie. Proponowane zmiany do sprowadzenia Dystryktu do niewielkiej części budynków rządowych podważą zasadność posiadania owych głosów. Tym samym całkowicie pozbawią sensu treść przyjętej ponad czterdzieści lat temu poprawki[56]. Co więcej, każda nowa zmiana tego stanu rzeczy będzie wymagała korekty konstytucji. Wynika z tego, iż wszelkie próby wprowadzania zmian do statusu D.C. za pomocą tylko ustaw, kolidują z normami konstytucyjnymi. A zatem są niewystar-

[51] J. T. Dodd, *Curing Disenfranchisement in the District of Columbia: What hasn't Worked and Why?*, artykuł dostępny na stronie: http://www.lawso.ucsb.edu/projects/review/issues/2003-2004/curing_disenfranchisement_in_dc.pdf (ostatnie wejście 24.08.2008).

[52] E. Boyd, *CRS, "District of Columbia Voting Representation in Congress"*, Washington 2008, s. 3. Dostępny na stronie: http://assets.opencrs.com/rpts/RL33830_20070130.pdf (ostatnie wejście 25.08.2008).

[53] Art. I, par. 8, ust. 17.

[54] J. T. Dodd, *op. cit*., s. 20.

[55] *Ibidem*.

[56] E. M. Meyers, *Public Opinion and the Political Future of the Nation's Capital*, Washington 1996, s. 77.

czające i skazane na niepowodzenie. Jak wskazują fakty, zwolennicy naprawienia sytuacji mieszkańców Dystryktu Kolumbia nie biorą pod uwagę takiej interpretacji.

Podsumowanie

Sprawa praw wyborczych mieszkańców Dystryktu Kolumbia do dziś budzi wiele kontrowersji. Na przestrzeni ponad dwustu lat podjęto wiele inicjatyw zmierzających do wyeliminowania tej niesprawiedliwości. Przy okazji każdej z nich, z wyjątkiem XXIII Poprawki dobre chęci zderzały się z podstawowymi zasadami amerykańskiego systemu politycznego. Można odnieść wrażenie, że chociaż mało kto w USA zgadza się z nierówną pozycją mieszkańców stolicy, to w praktyce o kompromis jest wyjątkowo trudno. W pierwszej kolejności dlatego, że będzie to rozwiązanie precedensowe, które w mniemaniu wielu mogłoby mieć znacznie większy wpływ na cały system Stanów Zjednoczonych niż tylko na losy mieszkańców Dystryktu. Postawa ta nie jest zaskoczeniem, gdy bierze się pod uwagę powściągliwość i ostrożność, z którymi podchodzi się do wszelkich zmian systemowych w USA.

Z drugiej strony negatywnym aspektem tego stanu rzeczy jest upolitycznienie tak istotnej kwestii aksjologicznej. Szkodliwość jest tym bardziej naganna, że brak rozwiązania tego problemu pozostawia około 600 tys. obywateli USA bez pełnych praw wyborczych. Z jednej strony demokraci w Kongresie naciskają na przyznanie miejsc przedstawicielom Dystryktu Kolumbia w Izbie Reprezentantów, a następnie zapewne i w Senacie. Czynią to w nadziei, że w ten sposób zwiększą swoją reprezentację w obu izbach[57]. Przeciw takiemu rozwiązaniu stanowczo opowiadają się republikanie, którzy są świadomi, że przyjęcie przedstawicieli i senatorów prodemokratycznie nastawionego Waszyngtonu z pewnością nie przyczyni się do polepszenia ich sytuacji politycznej. Dowodem na to jest omówiona już ustawa *District of Columbia Fair and Equal Voting Rights Act of 2007*. Była ona wierną kopią ustawy zaproponowanej w poprzednim 109 Kongresie. Jednak rok wcześniej została automatycznie odrzucona przez ówczesną republikańską większość. Gdzieś na uboczu tej smutnej batalii pozostaje fakt, że tak czy owak, mieszkańcy z Dystryktu Kolumbia nie mają pełnej reprezentacji w Kongresie USA. Pozostałe argumenty ekonomiczne, społeczne, demograficzne czy nawet rasistowskie, będą się przewijały stale, dopóki kwestia będzie aktualna.

Rozwiązaniem tego problemu byłaby ponadpartyjna inicjatywa, która doprowadziłaby do uchwalenia poprawki konstytucyjnej. Wysiłki podejmowane w celu uregulowania kwestii za pomocą zwykłych ustaw niewątpliwie spotkają się z koniecznością zbadania ich zgodności z konstytucją. Nie ma jednak gwarancji, iż stanowisko sądu będzie pozytywne[58]. *Novum*, które musi zostać zastosowane, to sku-

[57] Większość inicjatyw ustawodawczych pochodziła od przedstawicieli Partii Demokratycznej.

[58] Za tym między innymi optuje Jeffrey Dodd, zob. przyp. 51.

teczna i masowa kampania skierowana na poszczególne legislatury stanowe, tak aby utrwalić przekonanie o konieczności naprawienia niesprawiedliwości. W ten sposób uda się przekroczyć Rubikon apatii poszczególnych stanów. W kontekście nadchodzących wyborów, również ich wynik może mieć wpływ decydujący. Jeżeli urząd prezydenta przypadnie Barackowi Obamie oddali się niebezpieczeństwo, że Biały Dom mógłby ponownie zagrozić zastosowaniem weta. Biorąc jednak pod uwagę poszczególne elementy procesu ustawodawczego Stanów Zjednoczonych, nie wydaje się, by kwestia pełnych praw wyborczych mieszkańców D.C. została wkrótce rozwiązana.

KSM3-2008.indb 114 2008-10-06 16:21:58

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Bogdan Mucha

MECHANIZM FINANSOWANIA PREZYDENCKICH KAMPANII WYBORCZYCH W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI

Uwagi wstępne

Stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki ma unikalny charakter we współczesnym świecie, który wynika z międzynarodowej roli i znaczenia Stanów Zjednoczonych jako jedynego globalnego mocarstwa światowego oraz szerokich kompetencji konstytucyjnych mu przypisanych w ustroju federalnym USA[1]. Walka wyborcza o urząd prezydenta wywołuje ogromne zainteresowania zarówno amerykańskiej, jak i światowej opinii publicznej.

Większość obserwatorów koncentruje się jednak przede wszystkim na sylwetkach kandydatów i ich programach wyborczych. Mniejszą uwagę poświęca się aspektom prawno-finansowym prowadzenia prezydenckich kampanii wyborczych i roli, jaką odgrywają w nich pieniądze. Bez ich analizy obraz prezydenckich kampanii wyborczych jest niepełny, ponieważ nie wyjaśnia złożonych przyczyn zwycięstwa lub porażki konkretnego kandydata.

[1] Szerzej piszą o tym m.in.: W. Sokolewicz, *Zmiany w mechanizmie wyborów prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki,* „Państwo i Prawo" 1977, nr 11, s. 54–67; M. Grzybowski, *Federalny aparat wykonawczy w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 1992.

Ewolucja prawnych uwarunkowań prowadzenia federalnych kampanii wyborczych

Finansowanie prezydenckich kampanii wyborczych stanowi samoistny element procesów wyborczych w Stanach Zjednoczonych, o ogromnej wadze politycznej i prawnej, choć jest ściśle powiązany z ogólnym zasadami odnoszącymi się do wszystkich wyborów na urzędy federalne. Jeden z kalifornijskich polityków powiedział, że pieniądze w kampaniach wyborczych są jak „mleko matki" (*money is mother's milk of elections*)[2]. Trudno temu zaprzeczyć, pieniądze odgrywają zasadniczą rolę zarówno w wyborach federalnych, jak i stanowych[3].

Ich znaczenie rosło równolegle do zwiększającej się roli partii politycznych w procesach wyborczych, co zapoczątkował prezydent Andrew Jackson, wprowadzając po przegraniu pierwszej kampanii prezydenckiej w 1825 roku tzw. system patronacki. Polegał on na wynagradzaniu stanowiskami rządowymi osób popierających kandydata na urząd federalny, w tym prezydenta, wskazanych przez stanowe komitety partyjne. Osoby te były zobowiązane do zapłaty na rzecz partii swoistego podatku lub kontrybucji zwanego *assessment*[4]. Był to pierwszy w Stanach Zjednoczonych system tworzenia partyjnych funduszy wyborczych, który w 1867 roku został zakazany, ale tylko w odniesieniu do pewnej kategorii osób[5]. Epoka patronacka zakończyła się wraz z wejściem w życie ustawy *Pendleton Civil Service Act of 1883*[6], na mocy której stworzono grupę pracowników rządowych wybieranych na stanowiska w drodze konkursów. Po jej uchwaleniu ciężar finansowania kampanii wyborczych spoczął na dużych korporacjach, których wpłaty były podstawowym źródłem finansowania funduszy wyborczych partii politycznych. Jak to ujął jeden z pierwszych zawodowych menedżerów kampanii wyborczych Mark Hanna „korporacje płacą proporcjonalnie do ich udziału w ogólnym dobrobycie i interesu w danym rejonie kraju, który chcą zabezpieczać"[7].

Poważne kwoty wpłacane na konta partyjne zaalarmowały niektórych polityków i dziennikarzy, zwłaszcza że powszechnie było wiadomo, iż bogaci sponsorzy byli obdzielani specjalnymi przywilejami. Warto zauważyć, że jako pierw-

[2] Zob. B. Mucha, *Prawo człowieka do wolności słowa a mechanizm finansowania kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie,* red. J. Jaskiernia, Kielce 2008.

[3] Początkowo był alkohol i poczęstunek na wiecach wyborczych, w czym J. Madison upatrywał przyczynę swojej porażki w wyborach do stanowej legislatury w 1777 r. W XIX w. niektórzy politycy kupowali głosy i np. w Nowym Jorku cena wynosiła 5 dolarów – zob. A. Corrado, *Money and Politics*: *A History of Federal Campaign Finance Law*, [w:] *The New Campaign Finance Sourcebook*, red. A. Corrado, T. E. Mann, D. R. Ortiz, T. Potter, Washington 2005, s. 8 i nast.

[4] R. E. Mutch, *The First Federal Campaign Finance Bill*, [w:] *Money and Politics*, Pennsylvania 2002, s. 35.

[5] Początkowo dotyczyło to pracowników zatrudnionych w stoczniach marynarki wojennej, od których zakazano pobierać kontrybucji, powtórzony 10 lat później i rozszerzony na wszystkich pracowników rządowych zarządzeniem prezydenta R. B. Hayesa – 19 Stat. 169 (1877).

[6] 22 Stat. 403 (1883).

[7] Cyt. za: H. Croly, *Marcus Alonzo Hanna*: *His Life and Work*, New York 1912, s. 325.

sze stany wprowadziły przepisy zakazujące korporacjom dokonywanie wpłat na fundusze partyjne[8]. Natomiast na szczeblu federalnym, pomimo różnych afer nie zrobiono nic w płaszczyźnie ograniczenia wpływu korporacji na wyniki wyborów[9]. Pierwszym krokiem w tym kierunku było uchwalenie przez Kongres w 1907 roku ustawy *Tillman Act of 1907*[10]. Nowe prawo zabraniało korporacjom tworzonym na podstawie przepisów przyjętych przez Kongres dokonywania wpłat na fundusze wyborcze kandydatów w wyborach federalnych. Nie wprowadzało jednak żadnych regulacji dotyczących składania sprawozdań finansowych przez komitety wyborcze partii politycznych.

Pierwsze próby ustawodawcze w tej dziedzinie związane są z ustawą *Federal Corrupt Practices Act of 1910*[11]. Zgodnie z jej przepisami komitety partyjne działające na terenie dwóch lub więcej stanów zostały zobowiązane do składania sprawozdań o przyjętych wpłatach i wydatkowaniu środków w czasie kampanii wyborczych do Izby Reprezentantów[12], ale dopiero po zakończonych wyborach do Kongresu. Nie nałożono jednak na nie żadnego obowiązku przed rozpoczęciem wyborów, dlatego rzetelność tych sprawozdań była wątpliwa[13]. Jednocześnie przepisy ustawy po raz pierwszy wprowadzały limity wydatków kampanijnych, które w przypadku wyborów do Izby Reprezentantów wynosiły 5 tys. dol., a do Senatu kwotę dwukrotnie większą.

Limity te jednak uznane zostały przez Sąd Najwyższy w 1921 roku za niekonstytucyjne[14], co zmusiło Kongres do przyjęcia nowej ustawy *Federal Corrupt Practices Act of 1925*[15]. Jej przepisy obowiązywały do początków lat 70. Na międzystanowe komitety wyborcze partii politycznych nałożono obowiązek składania sprawozdań co kwartał, nawet w latach, gdy nie było wyborów. Mimo że bardzo precyzyjne, przepisy nie określały żadnych sankcji za ich naruszanie, czego skutkiem było nieskładanie sprawozdań przez wielu kandydatów[16]. Odnosiły się one do każdego komitetu, powszechną praktyką stało się więc tworzenie kilku komitetów wyborczych przez tego samego kandydata. W ten sposób omijano zarówno usta-

[8] Zob.: H. E. Alexander, *Financing Polities*, "Congressional Quarterly", Washington 1980, s. 4. Zakaz w 1897 r. wprowadziły stany: Nebraska, Missouri, Tennessee i Floryda.

[9] Na przykład prezydent T. Roosevelt przyjął poważną kwotę 48 tys. dol. od firmy ubezpieczeniowej New York Life – por. *New York State Legislature Investigation Commission Report*, Albany 1905, s. 689 i nast.

[10] 34 Stat. 864 (1907).

[11] 36 Stat. 822 (1910).

[12] Nowela z 1911 roku rozszerzyła ten obowiązek na kampanie senatorskie.

[13] Zob.: L. Overacker, *Money in Elections*, New York 1932, s. 102 i nast. Dopiero nowela z 1911 r. nakazała składanie sprawozdań przed i po każdych wyborach, włączając w to prawybory.

[14] *Newberry v. United States,* 256 U.S. 232 (1921). SN uznał, że prawo Kongresu do regulacji spraw wyborów nie dotyczy prawyborów i działalności partii związanej z wytypowaniem właściwego kandydata. Zmiana stanowiska Sądu nastąpiła w 1941 roku w orzeczeniu w sprawie *United States v. Classic,* 313 U.S. 299 (1941).

[15] 43 U.S. 1070 (1925). W tle była afera *Teapot Dome* związana z bezprzetargowym przyznaniem gruntów w stanie Wyoming firmie naftowej Sinclair Oil w zamian za łapówkę dla sekretarza do spraw wewnętrznych w administracji prezydenta W. Hardinga.

[16] A. Corrado, *op. cit*., s. 15.

wowe limity wpłat, jak i wydatków, a wpłaty jednego donatora, nawet dla kilku kandydatów, ale poniżej stu dolarów, w ogóle nie były rejestrowane[17]. Nadto korporacje w celu obchodzenia zakazu wpłat wypłacały swoim pracownikom specjalne premie, które przekazywali oni potem na wskazany fundusz wyborczy kandydata[18].

Restrykcje dotyczące pracowników rządowych, którzy podlegali ustawie *Pendleton Civil Service Act* zostały rozszerzone na nową grupę pracowników, zatrudnioną przez rząd federalny w ramach polityki *New Deal* prezydenta F. D. Roosevelta[19]. Wprawdzie nowe prawo pozbawiło stanowe i lokalne komitety partyjne zasobnego źródła finansowania, ale w dalszym ciągu zakazem wpłat nie byli objęci pracownicy organów administracji stanowej i lokalnej. Bogaci sponsorzy federalny zakaz omijali, dokonując wpłat na fundusze wyborcze stanowych i lokalnych komitetów wyborczych, które tymi limitami nie były objęte. Inną metodą obchodzenia przez krajowe komitety wyborcze partii politycznych limitu wydatków było tworzenie niezależnych od nich komitetów wyborczych, których on nie dotyczył[20].

W okresie prezydentury Roosevelta nastąpił wzrost znaczenia związków zawodowych, które stanowiły bazę polityczną Partii Demokratycznej[21]. Republikanie w związku z tym doprowadzili do uchwalenia ustawy rozszerzającej na związki zawodowe zakaz dokonywania wpłat na rzecz ogółu kandydatów w wyborach federalnych[22]. Ponieważ przepisy zabraniały związkom zawodowym nie tylko dokonywania wpłat, ale również wydatkowania własnych środków na kampanie federalne, związkowcy zaczęli tworzyć komitety akcji politycznej *Political Action Committee* (PAC)[23]. Zbierały one od członków, obok regularnych składek i opłat członkowskich, donacje na rzecz kandydatów, z których finansowały różnego rodzaju działalność polityczną, w tym m.in. programy edukacyjne, kampanie na rzecz rejestracji nowych wyborców itp.[24]

Model PAC zaczęły naśladować inne centrale związkowe oraz grupy biznesowe i organizacje lobbystów[25]. Zwiększenie ich liczby postępowało równolegle do wzrostu kosztów federalnych kampanii wyborczych, związanych przede wszyst-

---

[17] *Congressional Campaign Finances*..., s. 32 i nast.

[18] *Ibidem*, s. 34. W ciągu 45 lat obowiązywania tej ustawy tylko dwie osoby zostały pociągnięte do odpowiedzialności.

[19] *Hatch Act of 1939,* 55 Stat. 1147 (1939).

[20] R. Mutch, *op. cit*., s. 35.

[21] W 1936 roku związkowcy przekazali łącznie 770 tys. dol. na jego fundusz reelekcyjny. L. Overacker, *Presidential Campaign Funds*, Boston 1946, s. 34.

[22] *War Labor Disputes Act of 1943* zwana ustawą Smith–Connally – 57 Stat. 167 (1943). Miała przestać obowiązywać w pół roku po zakończeniu II wojny światowej, ale została przedłużona na czas nieokreślony przez przepisy ustawy *Labor Management Relations Act of 1947*, 61 Stat. 136 (1947).

[23] Pierwszy PAC powstał w 1943 r. utworzony przez *Congress of Industrial Organizations* – CIO.

[24] Zob. F. J. Sorauf, *Political Action Committees*, [w:] *Campaign Finance Reform*: *A Sourcebook*, Washington 1997, s. 123.

[25] W 1956 r. było już 17 PAC, które wpłaciły sumę 2,1 mln dolarów na rzecz funduszy wyborczych kandydatów w wyborach federalnych, w 1968 r. liczba ich wzrosła do 37, a kwota wpłat do 7,1 mln dol. Obecnie jest ich ok. 4 tys. – zob. J. E. Cantor, *Political Spending by Organized Labor*: *Background and Current Issues*, Report for Congress No. 96-484, Congressional Research Service, Washington, May 29, 1996, s. 2.

kim z wykorzystaniem telewizji jako narzędzia bezpośredniedniego reklamowania kandydatów i ich programów wyborczych[26]. Jak celnie zauważa H. Alexander, trudno się było dziwić, że w warunkach ogromnego wzrostu kosztów kampanii wyborczych przewagę zyskiwali kandydaci, którzy z majątku osobistego byli w stanie je sfinansować, a nie ci, którzy prezentowali interesujący program polityczny[27].

Współczesne prawo finansowania federalnych kampanii wyborczych sięga 1971 roku. Kongres uchwalił ustawę *Federal Election Campaign Act of 1971*[28], zwaną dalej FECA. Jej celem było przede wszystkim ograniczenie rosnących kosztów prezydenckich i kongresowych kampanii wyborczych oraz wzmocnienie obowiązków sprawozdawczych. W związku z tym nowe przepisy wprowadzały limitowanie wpłat pochodzących z majątku osobistego kandydata i jego najbliższej rodziny na własny fundusz wyborczy oraz ograniczenie wysokości kwot, które mógł on wydać na reklamę telewizyjną. Jeśli chodzi o sprawozdania, nowe regulacje nakładały na kandydatów, PAC i na wszystkie komitety partyjne, aktywne w wyborach federalnych obowiązek ujawniania wpłat i dokonywanych wydatków w okresach kwartalnych. Dotyczył on ujawniania wszystkich wpłat powyżej 100 dolarów z podaniem danych personalnych, łącznie z miejscem pracy. W przypadku donacji w kwocie 5 tys. dol. i wyższej, przekazanie informacji musiało nastąpić w ciągu 48 godzin od jej otrzymania.

Przyjęte ustawowe rozwiązania nie wpłynęły jednak na ograniczenie kosztów. Kongres zdecydował więc o nowelizacji FECA w 1974 roku w następstwie afery Watergate[29]. Nowela zwiększała obowiązki sprawozdawcze, wprowadzała ostrzejsze limity donacji oraz zastąpiła limity wydatków na media ogólnym limitowaniem wydatków, połączonym z ograniczeniem partii politycznych w wydatkowaniu środków na rzecz kandydatów. Jednocześnie powołano nowy urząd, który miał nadzorować przestrzeganie przepisów i zajmować się administracją wyborczą, Federalną Komisję Wyborczą (*Federal Election Commission*, FEC). Zupełnie nowym rozwiązaniem było wprowadzenie po raz pierwszy w historii amerykańskich wyborów alternatywnego sposobu finansowania kampanii prezydenckich – ze środków publicznych Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych (*Presidential Election Campaign Fund*, PECF)[30].

Zanim przepisy tej noweli weszły w życie, zostały zaskarżone do Sądu Najwyższego, który wydał precedensowe orzeczenie w sprawie *Buckley v. Valeo*[31]. Stąd Kongres w 1976 roku został zmuszony do usunięcia niektórych przepisów FECA uznanych za niekonstytucyjne, zwłaszcza tych dotyczących limitowania

[26] H. E. Alexander, *Dollar Politics*, "Congressional Quarterly" Washington 1982, s. 8. Autor przytacza dane dotyczące kampanii wyborczej w 1968 r., na którą wydano przeszło 300 mln dol. (w 1956 r. tylko 155 mln dol.), z czego na media ok. 60 mln dol.

[27] H. E. Alexander, *Financing the 1972 Election*, Lexington 1976, s. 78 i nast.

[28] PL 92-225.

[29] PL 93-443.

[30] Wprowadzony oddzielną ustawą *Revenue Act of 1971* – PL 92-178.

[31] 424 U.S. 1 (1976).

własnych pieniędzy kandydata i wydatków[32]. Pod naciskiem partii politycznych, Kongres w 1979 roku złagodził niektóre wymogi dotyczące sprawozdawczości oraz restrykcje w zakresie wydatkowania środków funduszów wyborczych przez komitety partyjne[33]. Znowelizowane przepisy FECA narzuciły obowiązek zbierania informacji o donatorach, którzy dokonywali wpłat powyżej 200 dol., a nie jak poprzednio, powyżej 100 dol. Jednocześnie partie polityczne zyskały możliwość nieograniczonego wydatkowania środków w czasie kampanii prezydenckich na działalność lokalną (*grass roots activities*). Dotyczyło to wyłącznie finansowania z *hard money*, czyli kwot gromadzonych z indywidualnych wpłat w ramach obowiązujących limitów. Natomiast środki gromadzone przez stanowe komitety partyjne, z nich chociażby finansowano kandydatów na urzędy federalne, nie podlegały żadnym restrykcjom.

Dosyć agresywne gromadzenie funduszy przez partie oraz słabe funkcjonowanie Federalnej Komisji Wyborczej doprowadziło w latach 80. do powstania problemu tzw. łatwych pieniędzy (*soft money*), które pochodziły z nieregulowanych żadnymi przepisami wpłat na budowę zaplecza politycznego i administrację (*party building activities*), funkcjonujących za zgodą FEC zarówno dla krajowych, jak i stanowych komitetów partyjnych. Partie wydatkowały te środki na działalność popierającą rejestrację nowych wyborców, na zwiększanie frekwencji wyborczej i popieranie w wyborach własnych kandydatów. Aż do 2002 roku *soft money* były jednym z najważniejszych źródeł finansowania wyborów prezydenckich i kongresowych[34]. Od wyborów w 1996 roku krajowe i stanowe komitety wyborcze partii politycznych zaczęły finansować z tych pieniędzy tzw. reklamy programowe (*issue ads*), które nie były objęte zakazem wynikającym z orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie *Buckley.* Polegały one na sztucznym unikaniu zakazanych w tym wyroku słów, jak np. „głosuj za danym kandydatem" lub „głosuj przeciwko danemu kandydatowi", których używano w reklamach bezpośrednio promujących kandydata (*express advocacy*), finansowanych środkami podlegającymi limitowaniu,. Zamiast tego reklamy wskazywały na przykład, że np. oponent nie jest zbyt konsekwentny w zwalczaniu przestępczości. W rezultacie i tak wyborca dowiadywał się, który kandydat jest w nich popierany.

Kolejny etap w zakresie prawa finansowania kampanii wyborczych stanowi ustawa z 2002 roku *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*[35], zwana od nazwisk senatorów ustawą McCain-Feingold (dalej BCRA). Głównym punktem wśród jej przepisów jest zakaz dotyczący przyjmowania *soft money*[36]. Nowe pra-

[32] PL 94-283.

[33] PL 95-600.

[34] Z danych FEC wynika, że o ile w 1992 r. obie partie zgromadziły niecałe 90 mln dol., o tyle w 2002 r. ok. 470 mln dol. pochodziło z wpłat *soft money* przez korporacje, związki zawodowe, grupy interesów i lobbystów – www.fec.gov.

[35] PL 107-155. Ustawa przeszła w Senacie stosunkiem głosów 59 do 41 w związku ze skandalem związanym z firmą Enron, która hojnie wspierała obie partie oraz wcześniejszym przyjmowaniem bogatych sponsorów w Białym Domu przez prezydenta B. Clintona.

[36] R. Bauer, *Soft Money, Hard Law*: *A Guide to the New Campaign Finance Law*, Washington 2002.

wo zakazuje krajowym komitetom partyjnym i organizacjom z nimi powiązanym przyjmowania wpłat, nakłaniania do ich dokonywania, wydatkowania, dokonywania transferów jakichkolwiek pieniędzy, które nie są przedmiotem federalnych zakazów lub limitów i nie podlegają obowiązkowi ujmowania ich w sprawozdaniach. Ponadto zabrania funkcjonariuszom federalnym prowadzenia *fundraising* i dokonywania wydatków przez osoby działające w ich imieniu. Uregulowano jednocześnie zasady ich działalności na rzecz innych organizacji aktywnych w związku z wyborami federalnymi. W szczególności dotyczy to organizacji działających w oparciu o przepisy kodeksu podatkowego, zwane od numeru sekcji organizacjami 501(c) i 527. Komitety wyborcze partii mogły do tej pory prowadzić zbiórkę pieniędzy na rzecz tych organizacji bez potrzeby ujawniania informacji w sprawozdaniach.

Przepisy ustawy BCRA wypełniły więc lukę prawną stworzoną przez FECA. Ustawa BCRA na nowo określiła mechanizmy funkcjonowania i metody finansowania stanowych i lokalnych komitetów partyjnych prowadzących aktywność w wyborach federalnych. Usunęła kolejną furtkę prawną w przepisach, od jej wejścia w życie każdy stanowy lub lokalny komitet wyborczy prowadzący działalność propagandową, w której pojawia się nazwisko federalnego kandydata, musi ją sfinansować z *hard money,* tak jak wszystkie reklamy *express advocacy.* Podobnie została potraktowana ich działalność związana z rejestracją wyborców, podwożeniem ich do punktów wyborczych itp.

Formą rekompensaty wprowadzonego zakazu dotyczącego *soft money* jest podwyższenie wszystkich limitów wpłat. Odrębnym zagadnieniem jest wprowadzenie przez nowe prawo definicji tzw. komunikacji wyborczej (*electioneering communication*), która obejmuje każdą audycję, programy w telewizji kablowej lub satelitarnej, odnoszące się do wyraźnie określonego kandydata na urząd federalny, w tym prezydenta, emitowane na 60 dni przed wyborami lub na 30 dni przed prawyborami i skierowany do elektoratu danego kandydata[37]. Definicją tą nie objęto komunikacji internetowej, telefonów, poczty wysłanej do wyborców i niezależnych reklam, a więc form komunikacji nieskoordynowanych z kandydatem i finansowanych w ramach niezależnych wydatków (*independent expenditures*) przez różne organizacje. Federalne regulacje są przedmiotem ataków ze strony różnych grup interesów, w szczególności wykorzystujących zapisy I poprawki do Konstytucji gwarantującej prawo do wolności słowa.

[37] W orzeczeniu z 25 czerwca 2007 r. w sprawie *FEC v. Wisconsin Right to Life*, 551 U.S....(2007) SN uznał te przepisy za niekonstytucyjne, ponieważ reklamy emitowane przez to stowarzyszenie miały charakter *issue ads*, a więc dozwolonych do emisji w tym czasie.

Konstytucyjność prawa o finansowaniu kampanii wyborczych

Orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz federalnych sądów niższego szczebla w dziedzinie prawa finansowania kampanii wyborczych jest niezwykle bogate[38]. Trudno byłoby je w całości omówić, dlatego przedmiotem rozważań będą tylko te orzeczenia, które miały niewątpliwie historyczną wartość i wpłynęły w istotny sposób na wykładnię obowiązującego prawa i kierunki ustawodawstwa[39].

Najistotniejszym wyrokiem Sądu Najwyższego, który stworzył cały aparat pojęciowy i interpretacyjny, było orzeczenie w sprawie *Buckley v. Valeo*[40] dotyczące konstytucyjności rozwiązań prawnych zawartych w znowelizowanej ustawie *Federal Election Campaign Act of 1974*[41] i ustawie związkowej *Presidential Election Campaign Fund Act*[42]. Wszystkie limity były indeksowane zgodnie ze wskaźnikiem inflacji[43]. Jednocześnie ustawa powtórzyła zakaz wpłat przez korporacje i związki zawodowe, który Sąd Najwyższy uznał raz jeszcze za zgodny z konstytucją[44]. Linia orzecznictwa Sądu Najwyższego w kwestii limitowania wpłat w zasadzie nie uległa od tego orzeczenia zmianie, ponieważ limity mają za zadanie przeciwdziałać korupcji politycznej lub jej przejawom (*corruption or appearance of corruption*)[45].

---

[38] D. Grier Stephenson, *Campaigns and The Court*, New York 1999, s. 218 i nast.; M. I. Urofsky, *Money and Free Speech*: *Campaign Finance Reform and the Courts*, Lawrence 2005, s. 119 i nast.; *The Election After Reform*, red. M. J. Malbin, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford 2006, s. 6 i nast.

[39] J. Skelly Wright, *Politics and the Constitution*: *Is Money Speech*, "Yale Law Journal" 1976, Vol. 85, s. 1001 i nast.; L. R. BeVier, *Money and Politics*: *A Perspective on the First Amendment and Campaign Finance Reform,* "California Law Review" 1985, Vol. 73, s. 1045 i nast.; D. Hays Lowenstein, *On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil is Deeply Rooted* (Excerpt One), "Hofstra Law Review" 1989, Vol. 18, s. 301 i nast.; V. Blasi, *Free Speech and the Widening Gyre of Fundraising*, "Columbia Law Review" 1994, Vol. 94, s. 1281 i nast.; C. R. Sunstein, *Political Equality and Unintended Consequences*, "Columbia Law Review" 1994, Vol. 94, s. 1390 i nast.; R. Briffault, *Campaign Finance, the Parties and the Court*: *A Comment on Colorado Republican Federal Campaign Committee*, "Constitutional Commentary" 1997, Vol. 14, s. 91 i nast.

[40] 424 U.S. 1 (1976). Sąd Najwyższy zastosował tu w pełni zasadę dogłębnego badania (*strict scrutiny*), ponieważ w grę wchodziły ograniczenia wolności słowa gwarantowane I poprawką. W przypadkach mniejszej wagi SN stosuje *intermediate scrutiny.* Zastosowanie *strict scrutiny* z reguły kończy się uznaniem przepisów za niekonstytucyjne – szerzej o tym piszą m.in.: F. J. Sorauf, *Money in American Election*s, Illinois 1988, s. 266 i nast.; *Inside Campaign Finance*: *Myths and Realities*, New Haven 1992, s. 32 i nast.; B. Neuborne, *Campaign Finance Reform and the Constitution*: *A Critical Look at Buckley v. Valeo*, New York 1998, s. 22 i nast.; M. Malbin, T. Gais, *The Day After Reform*: *Sobering Campaign Finance Lessons from the American States*, New York 1998, s. 11 i nast.; D. R. Ortiz, *The First Amendment and the Limits of Campaign Finance Reform*, [w:] *The New Campaign Finance Sourcebook...*, s. 91 i nast.

[41] PL 92-225, nowele z: 1974 r. – PL 93-443, z 1976 r. – PL 94-283, z 1979 r. – PL 96-187.

[42] PL 92-178.

[43] Trzeba przyznać, iż obrońcy ograniczania zarówno wpłat, jak i wypłat zastosowali ciekawą argumentację. Twierdzili bowiem, iż limity te są sposobem regulowania „czasu, miejsca i sposobu" przeprowadzania wyborów, a więc klauzuli wyborczej wynikającej z art. I, sekcji 4 Konstytucji Stanów Zjednoczonych, a nie z I poprawki. Przyjęcie tej podstawy prawnej dawało szanse na uniknięcie przeprowadzenia przez SN *strict scrutiny* i zastosowanie mniej wnikliwej analizy (*intermediate scrutiny*). Powiodło się to tylko w odniesieniu do wpłat. Natomiast ograniczenia w wydatkach poddano dogłębnemu badaniu.

[44] Zakaz był przez nie obchodzony za pośrednictwem komitetów akcji politycznej PAC, które mogły przekazywać kwoty po 5000 dol. na każde z wyborów. Ponadto na rzecz partii politycznych PAC mogły wpłacić do 15 000 dol rocznie.

[45] Sąd Najwyższy 26 czerwca 2006 r. w orzeczeniu *Randall v. Sorrell*, 528 U.S. 1 (2006) uznał za nie-

Zupełnie odrębnie zostały potraktowane przez SN ograniczenia w zakresie wydatków na kampanie wyborcze.

Za niezgodny z konstytucją Sąd Najwyższy uznał zespół przepisów FECA wprowadzających limitowanie wydatków dokonywanych przez kandydatów i ich komitety wyborcze, z wyłączeniem kandydatów w wyborach prezydenckich, którzy dobrowolnie zaakceptowali finansowanie swoich kampanii ze środków publicznych. Za niekonstytucyjny Sąd Najwyższy uznał także przepis ograniczający do sumy 1000 dol. niezależne wydatki (*independent expenditures*)[46], oraz przepis o limitach wydatków dla kandydatów, którzy finansują kampanię wyborczą z własnego majątku. Przy okazji zakwestionował sposób powoływania członków *Federal Election Commission. Z* uwagi na ogromne znaczenie tego wyroku warto prześledzić jego uzasadnienie i przyjęty sposób argumentacji.

Skarżący senatorzy Buckley i McCarthy zarzucali, że ograniczenia w zakresie używania pieniędzy dla celów politycznych wprowadzone przez przepisy FECA naruszają I Poprawkę do Konstytucji Stanów Zjednoczonych gwarantującą wolność słowa i zrzeszania się, argumentując, że trudno bez wydawania pieniędzy wyrażać poglądy polityczne. Sąd w części podzielił poglądy skarżących stwierdzając, iż ograniczenia w zakresie wpłat i wydatków „siłą rzeczy redukują zakres wyrażania poglądów, gdyż ograniczają liczbę poruszanych kwestii, stopień ich precyzji oraz krąg słuchaczy, do których docierają. Wynika to bowiem z faktu, że we współczesnym masowym społeczeństwie praktycznie każdy środek komunikowania się wymaga ponoszenia kosztów". Takie restrykcje w zakresie ograniczania wolności słowa są możliwe i usprawiedliwione wyłącznie w sytuacji, gdy państwo ma w tym nadrzędny interes. Idąc tym tokiem rozumowania, Sąd Najwyższy uznał za zgodne z konstytucją limitowanie wpłat, które jest „głównym narzędziem zwalczania korupcji lub zjawisk korupcjogennych. Wprawdzie te limity ograniczają wolność głoszenia poglądów politycznych, tym niemniej podstawowym obowiązkiem państwa jest zabezpieczanie przejrzystości procesów politycznych". Sąd z pewną ironią potraktował argumenty skarżących, że limity wpłat ograniczają możliwości kandydatów niesprawujących żadnych urzędów oraz małych partii politycznych stwierdzając, że „faktycznie te ograniczenia są im nawet pomocne, gdyż większość poważnych donacji i tak jest kierowana dla kandydatów reprezentujących duże partie, na których i tak nie mogą liczyć"[47].

---

konstytucyjne limity wprowadzone ustawą nr 64 stanu Vermont, które były niższe od przyjętych w ustawie FECA.

[46] Osoby popierające określonego kandydata, bez porozumienia z nim i koordynacji z jego komitetem wyborczym, zamieszczały i opłacały reklamy wyborcze w mediach, w których nie atakowano bezpośrednio przeciwników, tylko pod pozorem walki z ich programem wyborczym ujawniano ich słabości. Te pozorowane reklamy nosiły miano *sham advocacy,* aczkolwiek ich sponsorzy nazywali je *issue advocacy* dla podkreślenie zgodności z obowiązującym prawem.

[47] Skarżący senator z Nowego Jorku James Buckley argumentował – jak się okazało po latach, w tym wypadku słusznie – że w ten sposób wzrośnie znaczenie PAC powiązanych z grupami interesów.

W odniesieniu do limitów wydatków, które miały być instrumentem ograniczania kosztów kampanii wyborczych, Sąd po wnikliwym zbadaniu sprawy (*strict scrutiny*) podkreślił, że ich niezgodność z konstytucją wynika z I Poprawki, która „odmawia państwu uprawnień do określania, które wydatki przeznaczone na promowanie poglądów jakiejś osoby są rozrzutne, nadmierne lub nierozsądne". Interesujące było stanowisko Sądu Najwyższego w kwestii ograniczenia niezależnych wydatków do kwoty 1000 dolarów rocznie w celu promowania jego wyboru lub nakłaniania przez oponentów do niewybierania jego osoby (*express advocacy – elect or defeat*)[48]. Uznał, że o ile walka z korupcją lub jej przejawami stanowi uzasadnienie dla utrzymania w mocy limitów wpłat, o tyle interes państwa w limitowaniu niezależnych wydatków jest niewystarczająco usprawiedliwiony. Ponadto ewentualne nadużycia związane z dużymi niezależnymi wydatkami nie wydają się stanowić takiego samego zagrożenia korupcją jak duże donacje, ponieważ nie są wcześniej aranżowane lub koordynowane z kandydatem i nie występuje tutaj klasyczne „coś za coś" (*quid pro quo*). Konkludując, Sąd Najwyższy stwierdził, że swoboda wydatkowania jako forma politycznej dyskusji i wyrażania poglądów jest chroniona w świetle I Poprawki do Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Podobnej ochronie podlega przeznaczanie własnych pieniędzy kandydata na kampanię wyborczą. Z kolei uznając konstytucyjność limitowania wydatków przez kandydatów biorących udział w wyborach prezydenckich i korzystających ze środków funduszy publicznych, Sąd podkreślił, że o tym zdecydował fakt, iż odbywa się to za zgodą tego kandydata, a społeczne i państwowe korzyści takiego rozwiązania przemawiają za utrzymaniem ograniczeń w zakresie wydatków.

W kwestii ujawniania informacji o donacjach i składania odpowiednich sprawozdań Sąd odmówił zasadności twierdzeniom skarżących, którzy m.in. podnosili, że wpłacający na rzecz małych partii, w przeciwieństwie do tych, którzy świadczyli na rzecz dużych partii politycznych, są narażeni na groźby lub zastraszanie, gdy informacje trafią do opinii publicznej. Skarżący twierdzili również, że naruszono ich prawo do zrzeszania się chronione przez I Poprawkę oraz prawo do równej ochrony prawnej (*equal protection*), wynikające z XIV Poprawki. Sąd Najwyższy przyznał, iż rozwiązania zastosowane w kwestionowanych przepisach FECA są uzasadnione interesem państwa z trzech powodów: 1) pomagają wyborcom w ocenie kandydatów informując o źródłach pochodzenia wpłat i ich wykorzystaniu w trakcie kampanii wyborczej; 2) przeciwdziałają korupcji lub jej przejawom, albowiem nazwiska sponsorów, ich adres zamieszkania, miejsce pracy znane są opinii publicznej; 3) zapewniają dopływ informacji niezbędny do wykrywania faktów naruszenia prawa oraz służą wyrównywaniu szans obywateli we wpływie na procesy wyborcze poprzez zmniejszanie znaczenia bogatych donatorów.

[48] Oba terminy *express advocacy* i *issue advocacy* zrobiły niezwykłą karierę i stały się przedmiotem nie tylko kontrowersji, ale regulacji prawnych i rozstrzygnięć sądowych – zob. B. Ackerman, I. Ayres, *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*, New Haven & London 2002, s. 97 i nast.

W ocenie Sądu Najwyższego konstytucyjność mechanizmów finasowania ze środków publicznych wyborów prezydenckich nie rodziła żadnych wątpliwości. Odrzucił argumenty skarżących, że system odpisów od podatku dochodowego (*check off*) w kwocie 1 dolara na fundusz prezydencki narusza I Poprawkę, gdyż zabrania wskazania kandydata lub partii, dla którego ten dolar ma być przeznaczony. Sąd uznał, że mieści się to w ramach kompetencji budżetowych Kongresu, a w związku z tym nie potrzebuje aprobaty podatników, podobnie jak inne ustawy budżetowe, w stosunku do których niektóre grupy podatników zgłaszają zastrzeżenia. Jednocześnie utrzymał w mocy specjalny mechanizm opłat wyrównawczych (*matching funds system*), którego zadaniem była pomoc pieniężna dla kandydatów finansowanych ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych.

Orzeczenie w sprawie *Buckley* było przedmiotem krytyki i niektórzy w dalszym ciągu liczą na to, że przy jakiejś okazji Sąd zmieni nieco swoje stanowisko[49]. Ale Sąd Najwyższy nie wykazywał spodziewanej elastyczności w odniesieniu do limitowania wpłat, jak to miało miejsce w przypadku ograniczenia do kwoty 5000 dolarów wpłat na rzecz PAC[50]. Skarżące stowarzyszenie podnosiło, że skoro zgodnie z I Poprawką wolno im wydać nieograniczone kwoty niezależnych wydatków na rzecz kandydata, to sponsorzy PAC powinni mieć podobne prawo do dokonywania wpłat w nieograniczonej wysokości. Sąd odrzucił tę argumentację stwierdzając, iż pułap wpłat był konieczny w celu przeciwdziałania omijaniu limitu przez osoby fizyczne, które wpłacając duże kwoty przewyższające obowiązujące je ograniczenia, za pośrednictwem PAC, finansowały wybranego kandydata. Bez limitów dochodziłoby do tolerowania zjawisk korupcjogennych, o czym SN wielokrotnie przypominał.

Podobnie jak przepisy ustawy FECA z 1974 roku, regulacje federalne zawarte w uchwalonej w 2002 roku ustawie BCRA zostały natychmiast zaskarżone przez jej przeciwników jako naruszające postanowienia I Poprawki[51]. W orzeczeniu w sprawie *McConnell v. FEC* Sąd Najwyższy utrzymał jednak w mocy większość jej postanowień[52]. Za niezgodne z Konstytucją w świetle I Poprawki Sąd uznał jedynie ograniczenia wpłat narzucone małoletnim oraz te, które dotyczyły wyboru przez partie polityczne rodzaju wydatków (koordynowanych i niezależnych) na rzecz kandydata. Resztę przepisów utrzymał w mocy, uzasadniając, iż „lobbystom, szefom firm, bogatym osobom, którzy przekazują pokaźne donacje w formie *soft money* na rzecz komitetów krajowych partii nie chodziło o żadne względy ideologiczne, skoro

---

[49] R. Hansen, *Buckley is Dead, Long Live Buckley*: *The New Campaign Finance Incoherence of McConnell v. FEC*, "University of Pennsylvania Law Review" 2004, Vol. 153, s. 31 i nast.; J. Samples, *Welfare for Politicians*: *Taxpayer Financing of Political Campaigns*, Washington 2005, s. 9.

[50] *California Medical Association v. FEC*, 453 U.S. 182 (1981). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w sprawie *FEC v. National Right to Work Committee,* 459 U.S. (1982), a w ślad za nim także inne sądy federalne np. w sprawie *State v. Alaska Civil Liberties Union,* 978 P. 2nd 597 (Alaska 1999), *Florida Right to Life, Inc. v. Mortham,* 2000 WL 33733256 4-6 (M.D.Fla. March 20, 2000).

[51] Jako pierwsi skargę złożyli przedstawiciele *National Rifle Association,* łącznie było 11 skarżących.

[52] 540 U.S. 93 (2003).

dawali dla obu dużych partii, tylko o zapewnienie sobie wpływu na funkcjonariuszy federalnych"[53]. Krytycy ograniczeń podnosili, że jest to zamach na I Poprawkę i wolność głoszenia poglądów politycznych, jednak z drugiej strony, zwolennicy limitów już nieraz podkreślali, iż I Poprawka nie jest „absolutnym prawem" i tam, gdzie chodzi o ważny interes państwa, powinna być ograniczana możliwość dowolnego artykułowania poglądów politycznych[54].

Regulacje zawarte w ustawie BCRA są w dalszym ciągu przedmiotem licznych skarg na ich niezgodność z konstytucją. Sąd Najwyższy uznał w dwóch przypadkach te skargi za bezpodstawne[55], ale zmienił nieco swoje stanowisko w 2007 roku w orzeczeniu *FEC v. Wisconsin Right to Life*[56].

Prezydencki Fundusz Kampanii Wyborczych

W ramach znowelizowanej przez Kongres w 1974 roku ustawy *Federal Election Campaign Act*[57] został stworzony system finansowania prezydenckich kampani wyborczych ze środków publicznych, jeśli kandydat wyrazi zgodę na rezygnację z przyjmowania nieograniczonych prywatnych donacji oraz limitowanie swoich wydatków. Była to reakcja ustawodawcy federalnego na aferę Watergate i miała na celu ograniczenie zagrożenia zjawiskami korupcyjnymi w ramach kampanii politycznych oraz zmniejszenie znaczenia w nich pieniędzy, w szczególności pozyskiwanych od bogatych donatorów. Chodziło jednocześnie o zwiększenie roli mniejszych donacji i ograniczenie wydatków kampanijnych.

Obok tradycyjnego wspierania prezydenckich kampanii wyborczych ze środków prywatnych, nowe regulacje wykreowały alternatywny system ich finansowania ze środków publicznych pochodzących z dobrowolnych odpisów podatkowych (*check off*) przekazywanych na Prezydencki Fundusz Kampanii Wyborczych[58]. Początkowo kwota odpisu wynosiła 1 dolar, a od 1993 roku podatnik

---

[53] Podobnie w sprawie *Mariani v. United States,* 212 F.3dn 761 (3rd Cir. 2000) i *FEC v. Beaumont,*123 S.Ct. 2200 (2003). Nietrudno było chyba przekonać sąd, skoro z danych wynika, iż w cyklu wyborczym 1998––2000 wydatki sfinansowane z „łatwych pieniędzy" wyniosły prawie 500 mln dolarów i stanowiły 44% całości wpłat otrzymanych przez republikanów i 52% zgromadzonych przez demokratów, podczas gdy w 1980 r. były to kwoty odpowiednio 15 i 4 mln dolarów. L. Paige Whitaker, *Campaign Finance*: *Constitutional and Legal Issues of Soft Money*, Washington 2004, s. 3 i nast.

[54] Zob.: www.fepproject.org/print, 14.05.2008, oraz D. Strauss, *Corruption, Equality, and Campaign Finance Reform,* "Columbia Law Journal" 1994, Vol. 94, s. 1369.

[55] Wyroki z 2 października 2006 r. w sprawach: *Christian Civic League of Maine v. FEC* oraz *Alaska Right to Life v. Miles.*

[56] 551 U.S....(2007). SN uznał przepisy ustawy BCRA za niekonstytucyjne w odniesieniu do emisji *issue ads* w okresie bezpośrednio przed prawyborami i wyborami (60 i 30 dni), chyba że reklamy wyborcze stanowią „funkcjonalny odpowiednik" *express advocacy*.

[57] PL 93-443.

[58] Terminem alternatywnego systemu publicznego finansowania kampanii wyborczych kandydat na prezydenta z ramienia Partii Demokratycznej w wyborach w 2008 r. Barack Obama określa stworzony przez jego sztab wyborczy internetowy system zbiórek niewielkich donacji nieprzekraczających 200 dolarów. Argu-

indywidualny może przeznaczyć na ten fundusz 3 dolary rocznie przy okazji składania rocznego rozliczenia podatkowego (kwota ulega podwojeniu w przypadku wspólnie rozliczających się małżonków)[59]. Środki funduszu PECF służą pokryciu przez zakwalifikowanych kandydatów wydatków związanych z prowadzeniem kampanii w celu uzyskania nominacji partyjnej w czasie prawyborów oraz bezpośrednio przed wyborami, a w przypadku ich partii, na pokrycie kosztów konwencji, w trakcie których dochodzi do nominacji kandydata na prezydenta USA z ramienia Partii Demokratycznej i Republikańskiej. Kandydaci reprezentujący mniejsze partie mogą otrzymać dotacje finansowe ze środków funduszu, których wielkość jest uzależniona od wyników, jakie uzyskali ich kandydaci w poprzednich wyborach.

Finansowanie kampanii prezydenckich ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych od 1976 roku jest powszechnie stosowane[60]. Prawie wszyscy kandydaci, zwłaszcza z dwóch największych partii politycznych, korzystali z tej możliwości. Jedynym wyjątkiem, jak do tej pory okazał się kandydat Partii Demokratycznej w wyborach prezydenckich w 2008 roku Barack Obama, który odmówił skorzystania z publicznego finansowania całej swojej kampanii prezydenckiej, a więc zarówno w czasie prawyborów, jak i wyborów, liczył wyłącznie na prywatne donacje. Jego stanowisko popiera coraz większa liczba kandydatów, kwestionując w ostatnim czasie korzyści publicznego finansowania, w szczególności w okresie partyjnych prawyborów, podkreślając niedostosowanie przepisów do zmian zachodzących w procesach wyborów kandydatów ubiegających się o nominacje partyjne oraz rosnących kosztów z tym związanych[61]. Mimo tego, prawo nie zostało zmienione od przeszło 30 lat, nawet gdy w 2002 roku była ku temu okazja, gdy Kongres uchwalał ustawę *The Bipartisan Campaing Reform Act*[62].

W tej sytuacji trudno się dziwić, iż potencjalni kandydaci demokratyczni i republikańscy rezygnują z możliwości skorzystania z publicznych środków na rzecz prywatnych. Na przykład w 2000 roku, ówczesny gubernator Teksasu G. W. Bush jako pierwszy w historii kandydat dużej partii politycznej zrezygnował z akceptacji środków publicznych w czasie kampanii prawyborczej. W 2004 roku obaj główni kandydaci na urząd prezydenta, ubiegający się o reelekcję G. W. Bush i demokrata J. Kerry, sfinansowali swoje kampanie prawyborcze ze środków wyłącznie prywat-

mentuje, że na konto jego funduszu wyborczego licząc od stycznia 2007 r. do końca sierpnia 2008 r. wpłynęło przeszło 2,5 mln donacji od indywidualnych osób. Jego sztab wyborczy przewiduje się, iż do końca kampanii prezydenckiej Barack Obama zbierze kwotę przekraczającą pół miliarda dolarów. J. McCormick, *Obama raises record $*66M, "Chicago Tribune", 15 września 2008, s. 3.

[59] *Omnibus Budget Reconciliation Act* – PL 103-66. Od 1981 r. obserwuje się spadek odsetka podatników akceptujących odpisy podatkowe z 28,7% do 11% w 2002 r. Pomimo podwyższenia wysokości odpisu do 3 dolarów dochody PECF zmalały do kwoty 62 mln w 2002 r., podczas gdy w 1993 r. wyniosły 71 mln dolarów. Wywołuje to problemy z wypłatami dla uprawnionych kandydatów. Np. w 2004 r. kandydaci w czasie prawyborów otrzymali zaledwie 46% należnych im kwot.

[60] W latach 1976–2004 wszyscy kandydaci otrzymali z Funduszu kwotę przeszło 1,3 mld dolarów – kalkulacje własne autora na podstawie danych Federalnej Komisji Wyborczej.

[61] W. G. Mayer, A. E. Busch, *The Front-Loading Problem in Presidential Nominations*, Washington 2004, s. 4 i nast.

[62] PL 107-155.

nych. Podobna sytuacja miała miejsce w trakcie wyborów w 2008 roku. Główni demokratyczni rywale Barack Obama i Hillary Clinton oraz republikanin John McCain kosztowne prawybory pokrywali z prywatnych donacji, z tym że ten ostatni zaakceptował publiczne finansowanie kampanii przed właściwymi wyborami rezygnując z przyjmowania prywatnych donacji i zobowiązał się do limitowania wydatków w czasie jej trwania. Prowadzony przez sztab Obamy intensywny prywatny *fundraising* rozmijał się z głoszonymi przez niego postulatami uniezależnienia się od wpływu grup interesów, skoro tylko sami prawnicy, pracownicy sektora finansowego oraz nauczyciele wpłacili na jego fundusz wyborczy do końca lipca 2008 roku kwotę ok. 45 mln dolarów, zaś wpłaty od bogatych sponsorów powyżej 200 dolarów stanowiły 35% ogółu zgromadzonych środków[63].

Zasady finansowania partyjnych prawyborów

Obowiązujące regulacje przyjmują założenie, iż wszyscy kandydaci na stanowiska federalne, w tym na urząd prezydenta USA, bez względu na to, czy są finansowani ze środków prywatnych czy publicznych, muszą przestrzegać obowiązujących limitów wpłat oraz zasad sprawozdawczości wyborczej. W cyklu wyborczym 2007––2008 osoby indywidualne mogły wpłacić łącznie 108 200 dolarów na fundusze wyborcze wszystkich kandydatów, fundusze komitetów partyjnych i Komitetów Akcji Politycznej PAC. Z tej kwoty mogły przeznaczyć 42 700 dolarów na fundusze wszystkich kandydatów, ale nie więcej niż 4600 dolarów dla indywidualnego kandydata (po 2300 na prawybory i wybory). Na rzecz krajowych komitetów partyjnych osoby fizyczne mogły wpłacić w roku kalendarzowym sumę 28 500 dolarów, zaś dla stanowych i lokalnych 10 tys., ale nie więcej niż łącznie 65 500 dolarów w dwuletnim cyklu wyborczym. Wysokość limitów podlega co 2 lata z pewnymi wyjątkami indeksacji. Na przykład kwota wpłaty osób fizycznych na rzecz PAC i wypłaty z ich funduszy, którą może przyjąć kandydat nie uległa zmianie od 1976 roku i wynosi 5 tys. dolarów.

Oprócz tych restrykcji, których muszą przestrzegać wszyscy kandydaci na stanowiska federalne, osoby ubiegające się o urząd prezydenta, aby móc otrzymać środki publiczne z funduszu PECF muszą spełnić dodatkowe warunki. Przede wszystkim nie mogą wpłacić z własnego majątku na swój fundusz wyborczy kwoty przekraczającej 50 tys. dolarów. Takiego ograniczenia nie doznają kandydaci finansowani prywatnie zgodnie z orzeczeniem *Buckley*. Ponadto muszą oni zebrać w czasie kampanii prawyborczej łącznie minimalną kwotę 100 tys. dolarów, po 5 tys.

[63] B. Obama odmówił przyjmowania wpłat wyłacznie od PAC. Znakomite rezultaty finansowe są również wynikiem sprzedaży wszelkich gadżetów wyborczych przez internet. Kwota wpłaty traktowana jest jako donacja na jego fundusz wyborczy. Żaden kandydat na prezydenta USA na dwa miesiące przed wyborami nie zgromadził od rozpoczęcia kampanii prawyborczej kwoty 456 mln dolarów. Republikański kontrkandydat J. McCain w tym samym czasie zebrał połowę mniej, bo zaledwie 227 mln – www.opensecrets.org/pres08/indus.php?cycle=2008&cid=N00009638.

dolarów w każdym z 20 stanów, ale w kwotach nieprzekraczających 250 dolarów od indywidualnego donatora, ponieważ tylko wpłaty do tej wysokości stanowią podstawę obliczenia wielkości dopłat wyrównawczych. Zebranie zatem jak największej liczby donacji w tych granicach skutkuje otrzymaniem przez kandydata dopłaty w odpowiadającej wysokości. Warunkiem otrzymania środków publicznych jest, oprócz dopełnienia obowiązków sprawozdawczych i ujawnienia wszelkich wpłat i wydatków powyżej 200 dolarów, w drodze elektronicznego przekazu danych Federalnej Komisji Wyborczej FEC, zgoda na przeprowadzenie przez nią powyborczego audytu oraz zakaz przyjmowania gotówki i przekroczenia pułapu wydatków ustalonego dla cyklu wyborczego[64]. Jeśli chodzi o formę wpłat mogą być dokonywane w formie czeków, przekazów bankowych, a od 1999 roku również kartami kredytowymi i przez Internet.

Dopłaty wyrównawcze (*matching funds*) są wypłacane kandydatom w miesięcznych ratach ze środków funduszu PECF, dopiero od początku roku wyborczego. Trudno się zatem dziwić, iż wielu z nich na czas trwania kampanii prawyborczej w pierwszym roku cyklu wyborczego zaciąga pożyczki, które są później spłacane z publicznych dopłat. Łączna kwota dopłaty nie może przekroczyć połowy limitu wydatków. Na przykład w 2004 roku maksymalna kwota dopłaty wynosiła 18,7 mln dolarów (limit wynosił 37,3 mln), zaś w cyklu wyborczym 2007–2008 wyniesie ok. 27 mln dolarów. W celu przeciwdziałania marnotrawieniu pieniędzy publicznych regulacje federalne przewidują, że kandydaci tracą prawo do dopłat wyrównawczych z chwilą, gdy w dwóch kolejnych stanowych prawyborach nie uzyskają minimum 10% głosów. Mogą to uprawnienie odzyskać, gdy w kolejnych prawyborach zdobędą co najmniej 20% głosów.

Istotnym elementem publicznego finansowania prezydenckich prawyborów jest zgoda kandydata na przestrzeganie limitów wydatków, które występują w dwóch formach: limitu ogólnokrajowego i stanowego. Zagregowany krajowy limit wydatków dotyczy ogólnej kwoty wydatków na prawybory i początkowo w 1974 roku został ustalony na poziomie 10 mln dolarów, powiększony o 20% dodatek z tytułu pokrycia kosztów prowadzenia zbiórek pieniędzy (*fundraising)*. Do tego limitu początkowo nie doliczano kwot przeznaczanych na pokrycie kosztów obsługi prawnej i księgowości kampanijnej. W 2000 roku Federalna Komisja Wyborcza wprowadziła 15% dodatek na ten cel[65]. W 2004 roku zagregowana górna granica publicznych wydatków na prawybory łącznie z dodatkami wynosiła 50,3 mln. Na tę kwotę składał się bazowy limit w wysokości 37,3 mln, dodatek na *fundraising* 7,4 mln i 5,6 mln na pokrycie kosztów prawnych i księgowych. W 2008 roku zagregowany krajowy limit po uwzględnieniu kosztów inflacji wyniósł ok. 54 mln dolarów[66].

---

[64] Kwoty otrzymanych wpłat do 200 dolarów są podawane w sprawozdaniach w łącznej wysokości (*unitemized items*), zaś powyżej tej sumy trzeba podać nazwisko, adres donatora i wielkość wpłaty. Obowiązkiem sztabu wyborczego kandydata jest zwrot kwot przekraczających narzucone limity.

[65] Zob. FEC, *Record 25* (October 1999): 3.

[66] www.fec.gov.

Stanowe limity wprowadzono w celu wyrównania szans kandydatów w poszczególnych stanach. Wyznacza je iloczyn liczby mieszkańców stanu w wieku wyborczym pomnożony przez indeksowaną kwotę na jednego mieszkańca w wysokości 16 centów. Stąd w stanach o niskiej liczbie ludności limit w 2004 roku wynosił np. w New Hampshire 746 200 dolarów, podczas gdy w Kalifornii 15,6 mln[67]. Warto podkreślić, że stanowe limity wydatków na prawybory odgrywają ważną rolę, ale tylko w odniesieniu do tych z nich, w których prawybory odbywają się najwcześniej, to jest w stanach: Iowa, New Hampshire, Płd. Karolina i ostatnio Newada. W przypadku pozostałych stanów metody księgowe, na które zezwala FEC, umożliwiają kandydatom omijanie przepisów, o ile wydatki nie należą do jednej z pięciu specyficznie określonych kategorii[68]. Ponadto zezwolono na 50% dodatki na pokrycie stanowych kosztów *fundraising*. Prawne warunki dotyczące stanowych limitów wydatków umożliwiają więc kandydatom przeznaczenie więcej środków na kampanię w danym stanie, niż przewidują obowiązujące ograniczenia ich wysokości, pomniejszając tym samym siłę ich stymulacyjnego oddziaływania[69].

W tych warunkach krajowe zagregowane limity na kampanie prawyborcze kandydatów są jedynym instrumentem racjonalizacji wydatków, choć odgrywają coraz mniejszą rolę, ze względu na fakt, że indeksacja ich wysokości nie uwzględnia rosnących realnych kosztów i dynamiki prezydenckich prawyborów[70]. Na przykład w kampaniach w 1996 i 2000 roku już z końcem marca kandydaci wyczerpali ten limit, a więc na 3 miesiące przed zakończeniem kampanii. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy konkurencja o nominację danej partii jest wyjątkowo ostra, a kandydat z przeciwnej partii zdobywa jej nominację bez większych problemów.

W 1996 roku republikański kandydat na prezydenta R. Dole toczył zażarty pojedynek ze S. Forbesem, finansowanym prywatnie, podczas gdy ponownie kandydujący prezydent B. Clinton z łatwością otrzymał nominację Partii Demokratycznej. W ten sposób zaoszczędził ok. 20 mln dolarów, które potem wydał na kampanię przed właściwymi wyborami. Klęska R. Dole'a wpłynęła na decyzję G. W. Busha, który zarówno w 2000 roku, jak i w 2004 roku zrezygnował z finansowania kampanii prawyborczej ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych. Podobna sytuacja miała miejsce w cyklu wyborczym 2007–2008. O ile zagregowany krajowy limit wydatków w kwocie ok. 85 mln dolarów w zupełności pokryłby wydatki prawyborcze dokonane przez J. McCaina, który nie miał poważniejszego kontrkandydata wśród republikanów, o tyle w przypadku ostrej walki o nominację Partii Demokratycznej między H. Clinton a B. Obamą, ta kwota byłaby niewystarczająca[71].

---

[67] *Ibidem*.

[68] Zob.: 56 *Federal Register* 91 (July 29, 1991), ss. 35896-35950.

[69] Federalna Komisja Wyborcza, dostrzegając coraz mniejsze znaczenie limitów stanowych, sugerowała Kongresowi ich zniesienie. Kongres jednak nie podjął żadnej decyzji w tej mierze – zob. FEC, Annual Report 1992, s. 51.

[70] Zob. A. Corrado, *op. cit*., s. 188.

[71] H. Clinton zgromadziła na swoim funduszu prawyborczym kwotę ponad 215 mln, B. Obama zebrał

Po raz pierwszy w historii amerykańskich prawyborów prezydenckich wydatki wszystkich kandydatów ubiegających się o nominację partyjne przekroczyły kwotę ponad 1 mld dolarów. W 2004 roku była to kwota prawie 674 mln, zaś w 2000 roku zaledwie 288 mln[72]. Bez zmiany regulacji federalnych urealniających koszty prowadzenia prezydenckich kampanii w okresie prawyborów zjawisko odmowy korzystania ze środków publicznych będzie się nasilać, co w konsekwencji doprowadzi do niczym nieograniczonego ich wzrostu i zdominowania tego etapu wyborów przez pieniądze[73].

Finansowanie prezydenckich konwencji partyjnych

Mechanizm finansowania ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych konwencji partyjnych, na których dochodzi do wyłonienia kandydata jest podobny do systemu dopłat wyrównawczych w odniesieniu do indywidualnych kandydatów. Z chwilą zaakceptowania dotacji publicznej, partia musi przestrzegać narzuconego limitu wydatków. Praktycznie tylko dwie partie spełniają warunki do uzyskania tej subwencji: Demokratyczna i Republikańska, jako że wymogiem prawnym jest uzyskanie w poprzednich wyborach prezydenckich minimum 25% głosów. W 2004 roku subwencja dla każdej partii wyniosła prawie 15 mln, zaś na 2008 rok ok. 16,4 mln dolarów[74]. Mniejsze ugrupowania partyjne, jeśli uzyskają wynik w granicach 5–25% głosów, otrzymają część tej kwoty, którą mogą uzupełnić do górnej granicy limitu środkami pozyskanymi ze źródeł prywatnych. Akceptacja środków publicznych nie oznacza w tym wypadku wykluczenia innych źródeł finansowania.

Miasta, w których odbywają się konwencje partyjne mogą tworzyć specjalne fundusze, na które wpływają donacje korporacji, związków zawodowych, PAC oraz indywidualnych osób. Sponsorowanie może być w formie gotówki lub przekazanych wyrobów i świadczonych na rzecz konwencji usług. Nie są one objęte przepisami ustawy BCRA zakazującej przyjmowania *soft money*, ponieważ są traktowane jako wydatki reklamowe donatorów. Początkowo zakres podmiotowy sponsorów obejmował wyłącznie lokalne biznesy lub oddziały firm krajowych i związków zawodowych. Od 2003 roku FEC zniósł ograniczenia w tym zakresie

w tym samym czasie ok. 264 mln – zob.: The Campaign Finance Institute, *Primary Money Raised and Spent January 1, 2007 Through March 31, 2008* (Candidates Active in March 2008), Washington 2008.

[72] *Ibidem*.

[73] W literaturze od dawna postuluje się przeprowadzenie reformy systemu dopłat wyrównawczych. *Financing the 2000 Elections*, red. G. M. Pomper, New York 2001; W. Joe, C. Wilcox, *Financing the 1996 Presidential Nominations*: *The Last Regulated Campaign?*, [w] *Financing the 1996 Elections*, red. J. C. Green, Armonk 1999.

[74] Ponadto rząd federalny przekazał każdej partii po 50 mln dolarów na pokrycie wydatków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w czasie konwencji-www.fec.gov.

i donatorami mogą być dowolne podmioty[75]. O coraz większym znaczeniu tych funduszy świadczy fakt, że w 2004 roku Nowy Jork, goszczący konwencję Partii Republikańskiej i Boston, który podejmował konwencję Partii Demokratycznej, ogółem zebrały 142,5 mln dolarów, czyli każde miasto 4 razy więcej niż wysokość publicznej subwencji dla obu partii[76]. W 2008 roku Krajowy Komitet Partii Demokratycznej na pokrycie kosztów konwencji w Denver zebrał od prywatnych sponsorów przeszło 50 mln dolarów, zaś Komitet Partii Republikańskiej na sfinansowanie wydatków w czasie konwencji w Mineapolis-St. Paul zgromadził kwotę 58 mln[77].

W piśmiennictwie podnosi się, iż miejskie fundusze konwencyjne stanowią sposób obejścia regulacji federalnych i dlatego powinny być zmodyfikowane poprzez wprowadzenie ostrzejszych zasad ich tworzenia i wykorzystania[78].

Finansowanie generalnych wyborów

Kandydaci wytypowani przez konwencje partii politycznych do wzięcia udziału w wyborach prezydenckich mogą skorzystać ze środków publicznych w celu sfinansowania stosunkowo krótkiej kampanii przed listopadowymi wyborami. Praktycznie toczy się ona we wrześniu i październiku, gdyż konwencje Partii Demokratycznej i Republikańskiej odbywają się na przełomie sierpnia i września roku wyborczego. Warunkiem otrzymania subwencji publicznej ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych jest zakaz przyjmowania prywatnych donacji, z wyłączeniem tych, które służą pokryciu kosztów prawnych i księgowych (*General Election Legal and Accounting Compliance Costs*, GELAC) oraz przestrzegania narzuconego pułapu wydatków łącznie z limitem 50 tys. dolarów z własnego majątku. Wszelkie ograniczenia mają charakter kumulatywny i dotyczą zarówno kandydata na urząd prezydenta, jak i wiceprezydenta.

Wysokość subwencji jest indeksowana i w 2004 roku wynosiła 74,6 mln dolarów. W cyklu wyborczym 2007–2008 wyniosła 85 mln dolarów. Pełną jej wysokość mają szansę otrzymać kandydaci Partii Demokratycznej i Republikańskiej, ponieważ w poprzednich wyborach ich przedstawiciele uzyskali co najmniej 25% głosów. Kandydaci mniejszych partii w celu uzyskania subwencji – podobnie jak w przypadku prawyborów – muszą uzyskać minimum 5% w poprzednich wyborach oraz być na kartach głosowania w co najmniej 10 stanach. Im więcej głosów uzyskali, tym proporcjonalnie wyższą subwencje mają szanse uzyskać.

---

[75] FEC, *Record 29* (September 2003): 2.

[76] A. Corrado, *op. cit*., s. 192.

[77] G. Griffin, *Conventions fundraising delivers cash, questions*, "The Denver Post", 6 września 2008.

[78] Campaign Finance Institute, *The $100 Million Exemption*: *Soft Money and the 2004 National PartyConventions*, Washington 2004; *Inside Fundraising for the 2008 Conventions*: *Party Surrogates Gather Soft Money While Federal Regulators Turn a Blind Eye*, Washington, June 3, 2008.

Kandydaci finansowani ze środków publicznych mogą przyjmować prywatne donacje wyłącznie na fundusz GELAC w wysokości nieprzekraczającej obowiązujących pułapów, czyli w cyklu wyborczym 2007–2008 do 2300 dolarów. Zasadniczym celem przeznaczania środków tego funduszu jest pokrycie kosztów związanych z obsługą prawną i księgową kampanii wyborczej kandydata, kosztów zbiórek pieniędzy, zatrudniania pracowników przez sztab wyborczy kandydata, aż do czasu ostatecznego rozliczenia kampanii wyborczej. Obserwuje się tendencję do rozszerzania zakresu przedmiotowego i czasu wykorzystywania środków GELAC. Na przykład wedle ostatnich regulacji środki funduszu mogą służyć jako pokrycie do 10% wydatków sztabu wyborczego kandydata na urząd prezydenta, które są przeznaczane na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych przez komitet wyborczy oraz na wynajem pomieszczeń w poszczególnych stanach i siedziby krajowej sztabu[79]. Z tego funduszu można także pokrywać do 50% wydatków związanych z usługami komputerowymi łącznie z wypożyczeniem sprzętu, jego konserwacją i obsługą.

Z uwagi na zjawisko finansowania ze środków funduszu GELAC zwykłych wydatków kampanijnych, przed wyborami w 2000 roku Federalna Komisja Wyborcza FEC zmodyfikowała zasady działania Funduszu[80]. Przede wszystkim przyjęto zasadę, iż ten fundusz może być tworzony dopiero od 1 kwietnia roku wyborczego, i od tego dnia mogą być akceptowane wszelkie wpłaty. Wcześniejsze wpłaty na jego poczet mogą być przyjmowane przez komitet wyborczy kandydata na prezydenta pod warunkiem, że pochodzą z nadwyżek wpłat indywidualnych ponad dozwolony limit w okresie trwania kampanii prawyborczej[81]. Jednocześnie nowe regulacje zezwalają komitetom wyborczym kandydatów, którzy nie otrzymali partyjnej nominacji na wykorzystanie środków funduszu GELAC na pokrycie kosztów związanych z likwidacją sztabu i zapłatą ewentualnych grzywien nałożonych przez FEC w przypadku wykrycia nieprawidłowości w trakcie kampanii prawyborczej.

Formy partyjnej pomocy finansowej prezydenckim kandydatom

Zgodnie z regulacjami federalnymi komitety partyjne mogą przyjść z pomocą swoim kandydatom i sfinansować dwa rodzaje wydatków: wydatki koordynowane z własnym kandydatem oraz niekoordynowane (niezależne). Krajowe komitety partyjne obowiązuje limit środków, które mogą wydać w uzgodnieniu ze sztabem kandydata. Ustawa FECA przyjęła zasadę, iż krajowe komitety demokratów i republikanów mogą wydać kwotę wynikającą z pomnożenia liczby ludności w wieku wyborczym przez dwa centy. Kwota podlega indeksacji i w 2004 roku wyniosła po 16,2 mln do-

[79] 11 C.F.R. sec. 9003.3(a)(2).

[80] 64 *Federal Register 176* (September 13, 1999), s. 49355–65; 64 *Federal Register 218* (November 12, 1999), s. 61475.

[81] FEC, *Record 29* (September 2003), s. 2–3.

larów dla każdej z dużych partii[82]. Warto dodać, że wydatki koordynowane mogą być dokonywane jeszcze przed konwencją partyjną i oficjalnym ogłoszeniem nazwiska kandydata z ramienia partii na urząd prezydenta, pod warunkiem nieprzekroczenia powyższego pułapu.

Natomiast niezależne, nieskoordynowane z kandydatem wydatki dokonywane przez komitety partyjne, w świetle rozwiązań FECA były początkowo zakazane. Dopiero wyrok Sądu Najwyższego w sprawie *Colorado II*[83], który przyznawał partiom prawo dokonywania tego rodzaju wydatków oraz późniejsze rozwiązania przyjęte w ustawie BCRA i ich interpretacja przez FEC, stworzyły możliwość pokrywania z partyjnych funduszy kosztów emitowania niezależnych od kandydata reklam, m.in. telewizyjnych i radiowych. Na przykład w 2004 roku na łączną kwotę 192,4 mln dolarów niezależnych wydatków dokonywanych przez różnorodne podmioty (głównie partie polityczne, PACs, organizacje 501(c) i 527), Partia Demokratyczna wydała ponad 120 mln na poparcie kandydatury J. Kerry'ego, zaś Partia Republikańska, wspierając reelekcję G. W. Busha niewiele ponad 18 mln[84].

Oprócz wspomnianych dwóch rodzajów wydatków w kampanii prezydenckiej w 2004 roku po raz pierwszy pojawiły się tzw. hybrydowe spoty wyborcze. Polegały na tym, iż z jednej strony zawierały informacje o programie partii, z drugiej zaś przedstawiały sylwetkę kandydata na prezydenta lub do Kongresu i były finansowane wspólnie w równym stopniu przez komitet partyjny i z funduszu wyborczego kandydata. Republikanie, którzy szeroko je zastosowali, wnosili, że wydatki na takie hybrydowe spoty nie powinny być zaliczane do limitów wydatków koordynowanych, ani też nie stanowią formy zakazanej donacji na rzecz kandydata finansowanego z Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych[85]. Ten rodzaj ogłoszeń wyborczych szybko zaczęli naśladować demokraci, zwłaszcza w sytuacji, gdy FEC nie zdążyła rozstrzygnąć ich statusu prawnego przed końcem wyborów. Do końca czerwca 2008 roku FEC, na skutek wakatów w składzie, nie była w stanie wydać wiążącej opinii w tej sprawie, pomimo że rok wcześniej odbyły się debaty dotyczące tego, czy zasada partycypacji 50/50 jest właściwa. Trudno się spodziewać zmiany istniejącej praktyki, która prowadzi w konsekwencji do omijania przepisów zakazujących przyjmowania przez prezydenckich kandydatów finansowanych ze środków publicznych innych wpłat, w tym rzeczowych, nawet jeśli byłyby pokrywane z funduszy partyjnych pochodzących ze zbiórek środków w ramach limitów federalnych, czyli *hard money*[86]. Jednocześnie praktyka ta narusza zasady przyjęte

[82] FEC, *Record 30* (March 2004), s. 15.

[83] *Colorado Republican Federal Campaign Committee* v. *FEC*, 533 U.S. 431 (2001).

[84] www.fec.gov.

[85] Powoływali się oni na wcześniejszą decyzję FEC w sprawie równomiernego współfinansowania przez partię i kandydata wydatków telefonicznych do wyborców i masowej wysyłki poczty wyborczej, zob.: FEC, *Advisory Opinion 2006–11*.

[86] W wyborach w 2004 r. zarówno G. W. Bush, jak i J. Kerry korzystali ze środków publicznych w czasie kampanii przed właściwymi wyborami. Na ogólną kwotę subwencji ponad 74,6 mln dla każdego z nich G. W. Bush otrzymał w postaci „hybrydowych" spotów dodatkowo 46 mln, zaś J. Kerry 24 mln. Te wydatki reklam-

w ramach wydatków koordynowanych łącznie z obowiązującymi ograniczeniami ich wysokości.

Mechanizm finansowania prezydenckich kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki jest dosyć skomplikowany, ponieważ wynika ze specyfiki amerykańskiego systemu politycznego, bazującego na wyłanianiu kandydatów w drodze stanowych prawyborów partyjnych. To powoduje, że kampanie wyborcze trwają praktycznie 22 miesiące i potrzeba na nie coraz większych środków finansowych. W sytuacji braku dostosowania obowiązujących w tym zakresie regulacji do kosztów prowadzenia kampanii trudno się dziwić, iż kandydaci na urząd prezydenta coraz częściej rezygnują z przyjmowania środków publicznych i polegają na środkach prywatnych, nad którymi trudno jednak zapanować. Pieniądze z prywatnych źródeł, jak to ujął Sąd Najwyższy w jednym ze swoich orzeczeń, są „jak woda, która zawsze znajdzie swoje ujście”[87]. W zamian donatorzy liczą pewnie na przychylność przyszłych prezydentów.

owe zostały pokryte z funduszy partyjnych. P. S. Ryan, *„Hybrid Ads” and the $50 Million Loophole-Will It Grow in 2008?*, Campaign Legal Center Blog, Washington, 12.06.2007.

[87] *McConnell* v. *Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003).

KSM3-2008.indb 136 2008-10-06 16:22:02

RECENZJE

KSM3-2008.indb 137 2008-10-06 16:22:02

KSM3-2008.indb 138 2008-10-06 16:22:02

V: 2008 nr 3
Krakowskie
Studia
Międzynarodowe

Mieczysław Sprengel

PAULINA MATERA I RAFAŁ MATERA, *STANY ZJEDNOCZONE I EUROPA – STOSUNKI POLITYCZNE I GOSPODARCZE 1776–2004*, [KSIĄŻKA I WIEDZA, WARSZAWA 2007]

Jednymi z bardziej fascynujących a zarazem rozległych i bogatych historii stanowią dzisiaj dzieje Stanów Zjednoczonych i Europy. W miarę upływu lat kontakty między Europą a Stanami Zjednoczonymi stały się bliższe i bardziej zażyłe, nie tylko pod względem politycznym, ale i gospodarczym. Stany Zjednoczone z polityki izolacjonizmu przeszły do nawiązania kontaktów z krajami europejskimi. Nawiązanie tych relacji często wynikało z potrzeby zachowania bezpieczeństwa w skali światowej. Z burzliwej Europy wiele osób wyjeżdżało do kraju wolności, przybywając po lepszą przyszłość, jednocześnie dokonywał się proces zasilenia Stanów Zjednoczonych w potencjał siły roboczej. Siła mięśni i intelekt wielu obywateli USA wzbogaciły gospodarczo ten kraj i uczyniły go liderem gospodarczym. Europa posiadająca dłuższą i bardziej wielowątkową historię związała się ze Stanami Zjednoczonymi, dzisiaj jest jej ważnym partnerem strategicznym. Nie jest łatwo opisać w sposób zwarty i jasny kontakty Ameryki z krajami europejskimi. Pomimo to Paulina Matera i Rafał Matera napisali zgrabne opracowanie *Stany Zjednoczone i Europa – stosunki polityczne i gospodarcze 1776–2004*.

Autorzy uporali się z niełatwym zadaniem w dwunastu rozdziałach interesującej pracy. Układ książki jest logiczny, publikacja omawia ewolucję wzajemnych stosunków. Pomimo podjęcia przez autorów ambitnego planu dotknięcia wielu problemów związanych z tą tematyką, w pracy znalazł się również ciekawy wątek,

który przewija się przez prawie wszystkie rozdziały, a mianowicie skutki wyborów prezydenckich dla polityki zagranicznej w Europie i zmiany, jakie w niej zaszły po wyborach prezydenckich w USA.

Autorzy ukazują, jak ważna była polityka poszczególnych kandydatów do fotela prezydenckiego w kampanii wyborczej. Na stronie 140. omawianej książki m.in. ukazane zostały zmiany, jakie dokonały się w opinii prezydenta elekta i późniejszego prezydenta Roosevelta w 1932 roku odnośnie przyłączenia się USA do Ligii Narodów. W dalszej części pracy ukazano, jak po wyborze na prezydenta USA Kennedy'ego realizowano politykę Nowej Ekonomii. Kolejna zmiana nastąpiła po wyborze Nixona na prezydenta w 1969 roku. Wierny obietnicom przedwyborczym pozostał Reagan, który nie wyobrażał sobie współpracy z radzieckimi przywódcami. Ukazano również, iż niemożliwy stał się powrót do polityki odprężenia po wyborze na prezydenta Reagana. Następnie ukazano sytuację przed- i powyborczą za czasów prezydenta George'a Busha, jak również sytuację i opinię Clintona przed i po wyborach. W wielu przypadkach mamy do czynienia z obietnicami, które nie zostały zrealizowane lub zmieniono je po wyborach. Jako ostania wspomniana jest w pracy kampania z 2000 roku. Autorzy przedstawiają te zagadnienia w sposób jasny i prosty, co wydaje się być cenne, zwłaszcza dla czytelnika nie zaznajomionego z wyżej omawianą tematyką.

Oprócz tych uwag ważnym punktem przy ocenie pracy jest to, iż przy rozpatrywaniu aspektu polityki europejskiej trzeba by uwzględnić poszczególne kraje Starego Kontynentu. Ponieważ jest to sporą trudnością, na ogół przedstawiono tylko założenia i realizację polityki zagranicznej amerykańskiej ze strony Waszyngtonu. Z tego punktu widzenia opracowanie jest ciekawe, bo uwzględnia inny punkt widzenia perspektywy wzajemnych stosunków amerykańsko-europejskich. Drugim problemem opracowania tego tematu było ograniczenie wynikające z tego, iż Europa to duży obszar. Dlatego też autorzy skupili się szczególnie na relacjach z zachodnimi mocarstwami europejskimi, a w przełomowym czasie omawiają problematykę Europy Środkowowschodniej i mniejszych państw europejskich. Z tego punktu widzenia praca jest ciekawa dla polskiego czytelnika.

Książka obejmuje okres od powstania USA w 1776 roku do końca pierwszej kadencji prezydenta George'a Busha. Ponieważ obszar badawczy jest rozległy, skupiono się na najistotniejszych kwestiach w stosunkach Stary Kontynent–Nowy Świat.

Rozdział pierwszy traktuje o europejskich korzeniach Stanów Zjednoczonych, omawia pierwsze próby kolonizacji, osadnictwo „na prawie brytyjskim" oraz powstanie Stanów Zjednoczonych. Rozdział drugi opisuje relację Stanów Zjednoczonych i państw europejskich w czasie od Deklaracji Niepodległości do końca wojny secesyjnej. Ciekawie przedstawione są stosunki amerykańsko-brytyjskie po 1825 roku z uwzględnieniem kwestii ekonomicznych i sporów terytorialnych. W syntetyczny sposób opisano czynniki wpływające na dynamiczny rozwój gospodarczy obu regionów w XIX wieku. Rozdział trzeci omawia okres kolonializmu i kształtowania się gospodarki światowej od 1865 do 1914 roku. Autorom nie obce

są kwestie relacji USA i Azji, dlatego w paragrafie czwartym zajęli się polityką „otwartych drzwi" i Chin. Mało znane kwestie tej polityki w polskiej literaturze są przedstawione w sposób niezmiernie trafny i zasługują na uwagę. Rozdział czwarty omawia amerykański izolacjonizm i wojnę światową oraz okres do 1920 roku. Autorzy omawiają sprawę prowokacji niemieckich oraz dylematy Stanów Zjednoczonych związane z włączeniem się do I wojny światowej. Następnie autorzy kreślą zwycięstwo izolacjonizmu i klęskę wilsonizmu. Rozdział kończy się krótkim omówieniem dezintegracji gospodarki światowej. Rozdział piąty poświęcony jest stosunkom amerykańsko-europejskim w międzywojennym okresie od 1920 do 1939 roku. Autorzy w tej części pracy zajmują się m.in. bezpieczeństwem i rozbrojeniem oraz reparacjami i długami. W rozdziale zwraca się uwagę na postawę amerykańską wobec faszyzmu i nazizmu oraz omówią preludium światowego konfliktu. Autorzy uwypuklili kwestię chęci bogacenia się Amerykanów i związaną z tym politykę ekspansji gospodarczej. Trafnie i zgrabnie opisano podział wpływów na Dalekim Wschodzie. Uwzględniono również politykę Waszyngtonu względem krajów Europy Środkowowschodniej. Rozdział kończy paragraf poświęcony protekcjonizmowi i nieufności w stosunkach ekonomicznych. W kolejnym, szóstym rozdziale została zgrabnie napisana i zinterpretowana historia relacji amerykańskich i europejskich w czasie II wojny światowej. Rozdział siódmy porusza istotne posunięcia, jakie dokonały się na scenie światowej po II wojnie światowej, m.in. utworzenie NATO. W rozdziale tym odniesiono się do polityki Stanów Zjednoczonych i ich pomocy w formie pożyczek, w tym również pożyczek bezzwrotnych. Pokazano, iż bezpośrednia pomoc USA w Europie okazała się znacznie skuteczniejsza niż ta okazana przez instytucje międzynarodowe. Docenić trzeba również, że autorzy poruszyli sprawę europejskich posiadłości kolonialnych. Pokazano, dlaczego Stary Kontynent osłabł, a Stany Zjednoczone odegrały rolę hegemona w gospodarce światowej. W rozdziale dziewiątym w interesujący sposób pokazano politykę Richarda Nixona i Willy'ego Branda. Rozdział dziesiąty omawia politykę zagraniczną Ronalda Reagana, a kończy się omówieniem stosunków ekonomicznych w dobie reaganomiki i thatcheryzmu. Rozdział jedenasty został poświęcony przewartościowaniu stosunków transatlantyckich w dobie rozkładu systemu komunistycznego i amerykańskiej hegemonii w latach 1989–2000. Rozdział porusza sprawę „kotła bałkańskiego", a lektura tej części może być szczególnie interesująca w kontekście ogłoszenia niepodległości Kosowa w 2008 roku i związanych z tym zamieszek. Rozdział kończy się omówieniem relacji transatlantyckich w czasie prezydentury Clintona i stosunków ekonomicznych w ostatniej dekadzie XX wieku. Wreszcie rozdział dwunasty przenosi nas w XXI wiek i omawia pola konfliktów, wojnę w Iraku oraz powiązania i bariery ekonomiczne u progu trzeciego milenium.

Podsumowując, praca omawia bardzo szerokie spektrum problemowe i czasowe. Jedyny niedosyt to być może pragnienie polskiego czytelnika, aby więcej odnaleźć wątków dotyczących Polski w kontekście omawianych relacji. Pomimo to praca jest bardzo interesująca. Treść zachęca czytelnika do lektury i podążania za myślą

autorów na kolejnych stronach. Niniejsza synteza oparta została na dobrych źródłach, licznych anglojęzycznych publikacjach i wielu artykułach. Nie obce autorom było również źródło internetowe. W sumie powstała ciekawa i nowoczesna praca logicznie zaprezentowana. Należy również doceniać pracę badaczy skupiających się na krajach, których historia nie jest tak długa jak dzieje państw czy społeczeństw europejskich lub azjatyckich. Zaznaczał już to w swych pracach znawca historii Stanów Zjednoczonych Krzysztof Michałek. Oprócz prac Krzysztofa Michałka poświęconych Stanom Zjednoczonym, na uwagę zasługują również prace, które dotykają problematyki związanej z prezydentami USA i Białym Domem. Choć niektóre z nich ukazały się już jakiś czas temu, warto rzucić na nie okiem. Przytoczę tylko dwie: *Wybory prezydenckie w USA* Franciszka Gołembskiego i Mariusza Gulczyńskiego z 1972 roku, oraz Bronisława Broniarka *Biały Dom i jego prezydenci* wydaną w 1992 roku. Wracając do pracy Pauliny i Rafała Materów, trzeba podkreślić, iż książka ta może być ciekawą lekturą nie tylko dla ludzi nauki, ale również dla studentów historii, którzy zajmują się tą lub pokrewną problematyką. Synteza ta może być także interesująca dla znawców zarówno dziejów Starej Europy, jak i Stanów Zjednoczonych. Książka jest godna polecenia i może być dobrym wzorcem do napisania podobnych prac na temat innych relacji i stosunków, które miały miejsce w historii świata.

V: 2008 nr 3
Krakowskie Studia Międzynarodowe

Agnieszka Walecka-Rynduch

MAJ 68. REWOLTA, RED. DANIEL COHN-BENDIT, RŰDIGER DAMMANN, [WYDAWNICTWO KRYTYKI POLITYCZNEJ, WARSZAWA 2008]

Maj 68. Rewolta to pierwsza od prawie dziesięciu lat książka na polskim rynku wydawniczym omawiająca wydarzenia historyczne związane z ruchem Nowej Lewicy, czy też szerzej – Ruchem Protestu 1968 roku. Z całą pewnością to również pierwsza w Polsce pozycja przybliżająca niemiecki odłam Nowej Lewicy, zarówno pod względem teoretyczno-filozoficznym, jak i społeczno-obyczajowym. Do tej pory, jeżeli już pojawiały się u nas jakiekolwiek opracowania polskich autorów lub tłumaczenia, to najczęściej dotyczyły one Stanów Zjednoczonych[1].

Zadowolenie budzi przede wszystkim fakt, że do polskiego czytelnika trafiło kompleksowe opracowanie, odsłaniające, z większą lub mniejszą dokładnością, wydarzenia lat 60. w Niemczech. Tym bardziej, że autorzy tej książki w zasadzie od końca lat 90. stale publikują w Niemczech różnego rodzaju analizy tamtych wydarzeń. Wydaje się, że niemiecki rynek czytelniczy jest niezmiernie chłonny i zainteresowany analizą ruchu, który w polskiej literaturze przedmiotu zmarginalizowany został do zwolenników Herberta Marcusego. Należy podkreślić, że działanie ruchów z 1968 roku (wszystkich odłamów nowolewicowej rebelii) interpretowane może być w bardzo szerokim spektrum – od emancypacji po destrukcję, a przypadające na ten okres protesty ugruntowały swoje niepodważalne miejsce w historii doktryn politycznych. Stały się fenomenem o charakterze międzynarodowym, fe-

[1] Przykładowo patrz: P. Szałek, *Lewica freudowska. Od psychoanalizy do irracjonalizmu*, Łódź 1999; R. Scruton, *Intelektualiści Nowej Lewicy*, Poznań 1999.

KSM3-2008.indb 143 2008-10-06 16:22:03

nomenem, który dynamicznie mobilizował inteligencję, mimo iż przesłanki ruchu były w każdym kraju inne.

Można się wobec tego zastanowić, co jest przyczyną wzrastającego cały czas zainteresowania Niemców genezą i upadkiem niemieckiej Nowej Lewicy i Ruchu Protestu?[2]

Otóż członków tego ruchu bez żadnych wątpliwości możemy nazywać pokoleniem, czyli grupą ludzi o pewnych postawach i wspólnej hierarchii wartości, którzy powołują się na te same idee[3]. Prowadzi to do wykształcenia się wewnętrznej więzi, będącej podstawowym warunkiem funkcjonowania ruchu i przekształcającej luźne masy w realną siłę społeczną. Szczególna rola przypada tu więzi emocjonalnej – ze względu na jej trwałość i intensywność. Bo przecież, jak czytamy we wspomnieniach przedstawicieli pokolenia '68: „Nikt tego ruchu nie wymyślił ani nie nadał mu nazwy. Wymyślił się sam. […] Dzieci rodziców z traumą okresu nazistowskiego, wojny i wygnań uświadomiły sobie w okresie dojrzewania i wchodzenia w wiek dorosły swoje psychiczne niedostatki"[4].

Owa pokoleniowa więź stanowi w zasadzie główną oś tematyczną omawianej publikacji. Książka składa się z jedenastu części, będących wspomnieniami uczestników tamtych wydarzeń, czyli: Daniela Cohn-Bendita (niekwestionowanego przywódcy francuskiej nowolewicowej rebelii), Rüdigera Dammanna (socjologa, etnologa, obecnie wydawcy Booklett Brodersen&Company), Gabriele Gillen (redaktor ds. polityki i kultury w rozgłośni WRD w Kolonii), Reinharda Kahla (jednego z założycieli antyautorytarnej grupy uczniowskiej w Getyndze, przewodniczącego AUSS *Aktionszentrum Unabhängiger Sozialistischer Schüler* [Centrum Działań Niezależnych Socjalistycznych Uczniów]), Gerda Koenena (historyka, publicysty, byłego członka SDS i redaktora kultowego pisma „Pflasterstrand"[5], au-

[2] Z ważniejszych publikacji, które do tej pory ukazały się na gruncie niemieckim, wymienić należy: W. Kraushaar, *Rudi Dutschke, Andreas Baader und die RAF* (*Rudi Dutschke, Andreas Baader i RAF*), Hamburg 2005, oraz tego samego autora trzytomowe wydanie *Die Frankfurter Schule und Studentenbewegung. Von der Flaschenpost zum Molotowcocktail 1946-1995* (*Szkoła frankfurcka i Ruch Studencki. Od listów w butelce po koktaile Mołotowa*), Band I, *Chronik*, Band II, *Dokumente,* Hamburg 1996, Band III, *Aufsätze und Kommentare Register*, Hamburg 1998; J. Busche, *Die 68er. Biographie einer Generation*, Berlin 2005 (*68. Biografia generacji*); Ch. Fuchs, *Krise und Kritik in der Informationsgesellschaft: Arbeiten über Herbert Marcuse, kapitalistische Entwicklung und Selbstorganisation*, Wien 2002 (*Kryzys i krytyka społeczeństwa informacyjnego. Prace o Herbercie Marcusem; rozwój kapitalistyczny i samoorganizacja*); tego samego autora *Herbert Marcuse interkulturell gelesen*, Bautz 2005 (*Herbert Marcuse interkulturalnie odczytany*) oraz *Emanzipation: Technik und Politik bei Herbert Marcuse*, Aachen 2005 (*Emancypacja. Technika i polityka u Herberta Marcusego*); G. Langguth, *Mythos '68*, (*Mit 68 roku*), Bonn 2001 oraz *Protestbewegung: Entwicklung – Niedergang – Renaissance*; *Die Neue Linke seit 1968* (*Ruch Protestu: rozwój – upadek – renesans. Nowa Lewica od 1968*), Köln 1983.

[3] Patrz. M. Ossowska, *Koncepcja pokolenia*, „Studia Socjologiczne" 1968, nr 2, s. 49–50. Autorka zwraca uwagę na fakt, że ramy pokoleniowe bardzo często są płynne. Podaje przykład Jacka Kerouaca należącego do pokolenia *beat generation* w USA, który w 1968 roku miał około czterdziestu lat, a jego fanki osiemnaście. Tu owe ramy czasowe przestają mieć znaczenie, ponieważ, jak słusznie zauważa Ossowska, „wiek nie jest czymś istotnym dla włączania ludzi do tego czy innego pokolenia. Decydują o nim przede wszystkim wspólne postawy i wartości".

[4] *Maj 68. Rewolta*, red. D. Cohn-Bendit, R. Dammann, Warszawa 2008, s. 143.

[5] To tytuł gazety, ukazującej się od 1976 r. „Pflasterstrand" nawiązuje do pieśni nowolewicowego poruszenia z 1968 roku *Unter dem Pflaster liegt der Strand* (*Pod brukiem plaża*), słowa Angi Domdey i zespół

tora wielu książek i artykułów omawiających problematykę Nowej Lewicy), Reincharda Mohra (socjologa, dziennikarza; publikował w „Pflasterstrand", „Tageszeitung" „Der Spiegel", obecnie jako twórca niezależny pracuje dla Deutschlandradio Kultur i Spiegel-online), Michaela Müllera (dziennikarza, autora licznych dokumentów telewizyjnych i publikacji o RAF), Bahmana Nirumanda (irańskiego publicysty; jego opublikowana w 1967 roku książka *Persien. Modell eines Entwicklungslandes oder die Diktatur der Freien Welt* [Iran. Przykład kraju rozwijającego się albo dyktatura wolnego świata] wywarła duży wpływ na ruch studencki; Nirumand był również członkiem demokratycznej opozycji walczącej z szachem Iranu Rezą Pahlawim), Helke Sander (reżyser, założycielka Rady Inicjatywnej na Rzecz Wyzwolenia Kobiet, która zapoczątkowała tworzenie alternatywnych przedszkoli w wolnych pomieszczeniach sklepowych *Kinderläden*), Wolfganga Schmidbauera (psychologa, pisarza; opublikował ponad czterdzieści tytułów książek popularnonaukowych, kilka powieści, wiele artykułów; w 1977 roku ukazała się jego bestsellerowa książka *Hilflose Helfer* [Bezradni doradcy], stworzył pojęcie „syndrom doradcy", które weszło do języka potocznego).

Każdy z autorów opowiada swoją, bardzo subiektywną opowieść o tym, co łączy i dzieli pokolenie '68, i o tym jak wyglądał tamten okres, z pozoru (historycznie) mało ważny, w praktyce zmieniający kulturowe, społeczne i polityczne oblicze Niemiec. Tu należy zwrócić uwagę na najciekawszy chyba esej, autorstwa Helke Sander, napisany w formie listu do wnuczki Sani, który jest jak bajka o 1968 roku i rodzącym się wówczas ruchu emancypacyjnym kobiet, o wojnie, komunach i wolnej miłości, a przede wszystkim o marzeniach i ogromniej sile młodych inteligentów, którzy chcieli zmieniać świat.

I chociaż w każdym z esejów pojawiają się te same elementy: śmierć studenta Benno Ohnesorga, zamach na Dutschkego, Marsze Wielkanocne, siedzące strajki (*sit in*), powstanie i upadek RAF i inne, to skłaniają one do chwili refleksji nad owym, coraz częściej nazywanym mitycznym, 1968 rokiem. Pierwszy wniosek, jaki z pewnością nasuwa się każdemu czytelnikowi, to fakt, że ów rok nie zamyka się w dwunastu miesiącach i 365 dniach, lecz rozciąga się na wiele wydarzeń, które miały miejsce wcześniej, oraz na te, które nastąpiły po nim. Rok 1968 oznacza przede wszystkim niepokoje młodzieży we Francji, które osiągnęły swoją kulminację w maju tego roku. Dla świata zachodniego historycznym punktem odniesienia, jeśli mówimy o rewolucji młodzieżowej lat 60., był trzydniowy festiwal muzyczny w Woodstock w stanie Nowy Jork, który przyciągnął czterysta tysięcy uczestników, a odbył się w 1969 roku. Dla rozwoju wydarzeń w Niemczech natomiast bardziej znaczącym byłby rok 1967. Jak wspomina Gabriele Gillen, w tym czasie na całym świecie miały miejsce akty nieposłuszeństwa a wszystkie wydarzenia miały w sobie „szczyptę szaleństwa". I jak napisał Theodor Adorno w jednym ze swoich ostatnich listów do Herberta Marcusego: „Był to przejaw pięknego i poważnego marzenia o nowym kształcie świata; wielki protest przeciwko

„Schneewitchen".

utartemu biegowi spraw, przeciw skandalicznym mechanizmom przemilczania i tłumienia przeszłości, przeciw niesprawiedliwości i wyzyskowi”[6]. Tego roku w Berlinie podczas pokojowej manifestacji został zastrzelony Benno Ohnesorg[7], co wywołało falę masowych protestów przeciwko państwu i policji. Te wydarzenia można by oczywiście mnożyć po obu stronach osi czasu, ale wszystkie one i tak tworzą jedną datę – właśnie 1968 rok.

Kolejne pytanie, do którego zadania zmusza lektura tej książki, brzmi: do czego potrzebne były te wydarzenia? Zebrane eseje nie dają odpowiedzi, bo ona tak naprawdę nie istnieje, przynajmniej w formie jednoznacznej. „«Sześćdziesiąty ósmy» był oczywiście rewoltą łączącą dwie epoki, zrywającą jarzmo konserwatyzmu i totalitarnego myślenia, uwolnił pragnienie osobistej i zbiorowej autonomii oraz widzenia”[8]. Co więcej, wszyscy autorzy wskazują na niekwestionowane korzyści, jakie wyciągnęło z tego społeczeństwo niemieckie. Rok 1968 zmienił przede wszystkim tradycyjną kulturę, styl życia społecznego, język. A wszystkich łączyło to samo pragnienie emancypacji. Chociaż, jak puentuje Bahman Nirumand, „zamiast wymarzonej solidarnej wspólnoty nieletnich, wolnych ludzi doczekaliśmy się społeczeństwa rywalizujących jednostek. Najwyraźniej droga do miejsc, o których marzyliśmy w naszym «długim marszu» jest dużo, dużo dłuższa, niż sobie wyobrażaliśmy za tamtych euforycznych lat”[9].

[6] *Maj 68*..., s. 95.

[7] J. Busche, *Die 68er. Biographie einer Generation*, Berlin 2005, s. 35–36.

[8] *Maj 68*..., s. 10.

[9] *Ibidem*, s. 182.

V: 2008 nr 3
Krakowskie Studia Międzynarodowe

NOTY O AUTORACH

Grzegorz Babiński – Uniwersytet Jagielloński, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

James R. Barrett – University of Illinois at Urbana-Champaign

Bogusława Bednarczyk – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Mary Beth Collins – Maryland Office of the Attorney General, Department of Budget and Management

Aaron P. Daviet – Wicekonsul Stanów Zjednoczonych w Krakowie

Spasimir Domaradzki – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Sarah Helene Duggin – Columbus School of Law The Catholic University of America

Paweł Laidler – Uniwersytet Jagielloński

Anna Ludwikowska – Columbus School of Law The Catholic University of America

Rett. R. Ludwikowski – Columbus School of Law The Catholic University of America

Bogdan Mucha – Independent researcher, Chicago

Radosław Rybkowski – Uniwersytet Jagielloński

Mieczysław Sprengel – Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

Agnieszka Walecka-Rynduch – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

KSM3-2008.indb 147 2008-10-06 16:22:03

KSM3-2008.indb 148 2008-10-06 16:22:04