



Výzkumná zpráva Kongresu

Gerrymandering Act

ANTONÍN DVOŘÁK

1. Úvod

Gerrymandering je i v poslední době často skloňovaným pojmem. Setkáváme se s ním ve všemožných politických debatách, je hojně využíván rétorikou politických subjektů i různých politických komentátorů, a to zejména v souvislosti s politickou scénou USA, jelikož jde o typický systém dvou silných stran s většinovým volebním systémem.

Jde však o celosvětově se vyskytující fenomén, určité příklady lze demonstrovat také například v českém prostředí. Velmi často se gerrymandering vyskytuje v zemích s většinovým volebním systémem - typicky například v souvislosti s volbami do francouzského Národního shromáždění. V první řadě je na místě rozebrat samotný pojem a jeho vznik, dále příklady z nedávné minulosti a také možnosti gerrymanderingu předcházet. Jistě hojně diskutovaným tématem bude gerrymandering i v průběhu roku 2021, předcházejícímu volbám do Sněmovny reprezentantů v roce 2022.

2. Pojem gerrymandering a jeho vznik

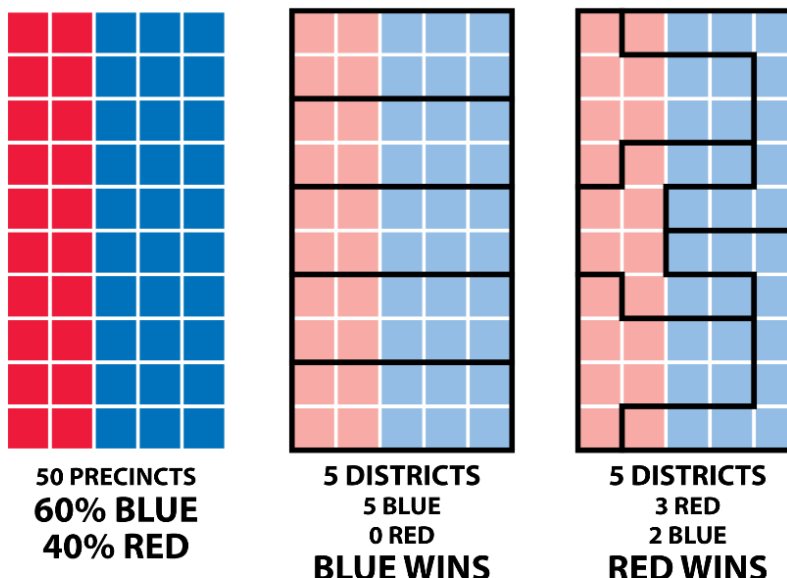
Gerrymandering lze definovat jako účelovou manipulaci s geografii volebních obvodů při politické soutěži, a to způsobem zvýhodňujícím určitý politický subjekt, zpravidla tedy vládnoucí stranu s kompetencemi takovýchto úprav. Tato politická strana či obecněji subjekt si nad svými rivaly vědomě vytváří určitý typ zvýhodnění. Pojem samotný byl poprvé použit v novinovém článku Boston Gazette 26. března 1812, při tvoření volební geografie pro senátní volby ve státě Massachusetts. Tehdejší guvernér byl jistý anti-federalista Elbride Gerry. Odtud tedy pochází první část slova. (Tento politický proud se postavil do opozice čtvrtému prezidentovi Spojených států amerických Jamesi Madisonovi, jednomu z otců zakladatelů a spoluautorovi Deklarace nezávislosti. Vadila jim zejména jeho zahraniční politika.) Druhá část vznikla na základě podobnosti jednoho z nově vytvořených volebních obvodů se salamandrem (mýtickým mlokem zobrazovaným s křídly). Tímto způsobem byla zvýhodněna demokraticky – republikánská strana (vytvořena Thomasem Jeffersonem, druhým prezidentem USA, odtud přízvisko Jeffersonovi demokrati), jejíž byl právě Gerry členem.

3. Proč je vlastně gerrymandering škodlivý?

Odpověď na tuto otázku lze rozdělit do dvou ústavněprávních rozměrů, porušuje totiž jak kompaktnost volebních obvodů, tak také i určitou rovnost volebních obvodů, co se týče jejich velikosti (v tomto smyslu je třeba vždy zohlednit prvky demografické i geografické). S problémem gerrymanderingu v souvislosti s oběma těmito rozměry se v minulosti několikrát zabýval Nejvyšší soud Spojených států amerických, za zmínku stojí případ Baker vs. Carr z roku 1962, ve kterém soud konstatoval opomenutí zákonodárce ve státu Tennessee přerozdělit volební obvody podle měnících se demografických údajů, což vedlo k snížení váhy odevzdaného hlasu v zalidněnějších obvodech na úkor nepoměrné váhy odevzdaného hlasu v méně zalidněných oblastech. Jedním z požadavků na spravedlivé volby je rovnost všech hlasů,

v americké rétorice převzato Nejvyšším soudem USA jako princip „one person, one vote“, je proto ve snahách nejen amerických zákonodárců snažit se co nejvíce absolutní rovnosti váhy každého z hlasů přiblížit.

HOW TO STEAL AN ELECTION



Gerrymandering lze velmi dobře demonstrovat graficky. Smyšlené politické subjekty mají ve své výchozí podobě zastoupení 6:4. Při změně hranic volebních okrsků lze vlivem gerrymanderingu měnit zastoupení frakcí neúměrně výchozímu poměru. Ideální volební obvody by měly přerozdělit mandáty mezi modré a červené v poměru 6:4. V souvislosti s gerrymanderingem je nejčastěji skloňován, rozsahem velmi krátký 15. dodatek Ústavy spojených států (který byl přijat v roce 1869, tedy nedlouho po konci občanské války v tzv. období rekonstrukce) týkající se volebních práv. Tento dodatek má dva oddíly. První zakazuje federální vládě i jednotlivým státům podmiňovat volební právo rasou, barvou pleti nebo tím, zda osoba byla někdy v postavení otroka. Druhý pověřuje Kongres, aby ustanovení tohoto dodatku naplnil přijetím odpovídajících zákonů. Na tento dodatek Ústavy přímo navazuje Voting Rights Act z roku 1965, kterým se budeme dále v textu zabývat.

4. Gerrymandering ve 21. století

S vývojem moderních komunikačních prostředků a obecně technologickému rozvoji ve 20. a 21. století lze při tvorbě legislativy pracovat se stále detailnějšími daty. Ta lze účinně používat také při tvorbě volební geometrie, a tudíž také i při snaze účinně předejít různým formám gerrymanderingu. Využívají se zejména různé údaje získané při sčítání lidu, které mohou následně přispět k expanzi či zmenšení určitého volebního obvodu. Gerrymandering demonstrováný na příkladu z praxe: ve státě Pensylvánie, ve své státní samosprávě ovládaného republikány, využil zákonodárný sbor gerrymanderingu namířeného proti demokratickému politikovi Franku Mascarovi. Ten byl v roce 1994 zvolen do Kongresu, avšak o osm let poté změnila Republikánská

strana hranice svého původního volebního obvodu tak, že byl ve volbách postaven proti demokratickému kandidátovi Johnu Murthovi. Nově vytvořený volební obvod měl tvar připomínající prst, který končil přímo u Mascarova bydlíště (obklopoval například jeho dům, nikoliv ale místo, kde pravidelně parkoval své auto). Mascara v tomto nově vytvořeném obvodu volby prohrál a zvoleným zástupcem se stal Murtha. Dalším příkladem z nedávné minulosti by mohly být tzv. mid-terms (volby v půlce volebního období exekutivy) z roku 2018, mnoho kandidujících demokratů se dožadovalo přezkumu Nejvyššího soudu a nejvyšších soudů jednotlivých států, kvůli údajnému užití techniky gerrymanderingu právě během těchto voleb. Nejvyšší soud, ale také například i Nejvyšší soud státu Pensylvánie nakonec dali demokratům skutečně za pravdu a ve svých verdiktech konstatovaly přítomnost nelegálního gerrymanderingu. Stalo se tak konkrétně nejen v Pensylvánii, ale podobných volebních machinací se dle soudu dopustila Republikánská strana také v Severní Karolíně. Jde konkrétně o případy Cooper vs. Harris a League of Women Voters of Pennsylvania vs. Commonwealth of Pennsylvania. Paradoxním se může zdát fakt, že v případě Severní Karolíny šlo o pasivitu při rýsování volební geometrie, volební okrsky nebyly rekonfigurovány (změněny) tak, aby reflektovaly tehdejší situaci, z čehož velmi výrazně profitovala právě republikánská strana.

5. Rasový gerrymandering

Zvláštní formou gerrymanderingu, kterou lze odlišit od nejčastější podoby tohoto fenoménu, a to politické, je tzv. rasový gerrymandering. Jde o gerrymandering účelově zaměřený na zástupce určité menšiny, a to tím způsobem, že jsou hlasy takovéto menšiny rozprostřeny mezi obvody tak, aby ve výsledku neměly jejich hlasy reálně opodstatněný vliv. Může však dojít i k opačnému jevu a tím tedy ke zvýhodnění určité menšiny na úkor většiny. Aktuální příklad lze nalézt v tzv. druhém obvodu v Houstonu. Zlom v přístupu a judikatuře Nejvyššího soudu Spojených států amerických týkajícího se rasového gerrymanderingu (ale také gerrymanderingu obecně) nastal v 60. letech 20. století. Signifikantní je zejména případ Gomillion vs. Lightfoot z roku 1960, ve kterém šlo o vykreslení volebního obvodu ve státě Alabama a onou postiženou menšinou byli Afroameričané, kteří měli v městě Tuskegee v poměru vůči bělochům čtyřnásobně početnější zastoupení, ale vlivem právě rasového gerrymanderingu koncentrování do obvodů tak, že výstup v podobě zvolených zákonodárců neodpovídal skutečnému voličskému vzorku. Nejvyšší soud konstatoval rozpor s 15. dodatkem ústavy, který byl přijat v roce 1870 a prohlašuje mimo jiné zákaz popření či omezení volebního práva jakéhokoliv občana Spojených států z důvodu příslušnosti k určité rase.

6. Prostor pro novou legislativu

Ačkoliv dosáhnout absolutní rovnosti váhy hlasů je spíše utopickou myšlenkou, které je třeba se v demokratické zemi pokusit co nejvíce přiblížit, je ve snahách zákonodárců efektivně pokusům o nelegální gerrymandering předcházet. Při tvorbě nové legislativy je na prvním místě třeba vědět, jak tuto problematiku řeší ta současná. Pro boj

s nezákonnou tvorbou volebních obvodů byly v minulosti použity mnohé různě efektivní prostředky. Zde jsou některé z nich: Neutral redistricting criteria jsou různá zákonná opatření a ustanovení, která využívá soud při svých výrocích, pokud dojde k závěru, že k využití nezákonného gerrymanderingu skutečně došlo. Nejvyšší soud Spojených států amerických rozhodl, že pokud je rekonfigurace volební geometrie určitým způsobem v rozporu s Equal Protection Clause (ochrana rovného hlasovacího práva) nebo zákonem o hlasovacích právech z roku 1965, musí konkrétní federální soud takovýto rozpor napravit a dá prostor legislativě k další rekonfiguraci. Pokud ani poté není problém skutečně vyřešen, mohou jednotlivé federální soudy samy navrhnout novou volební geometrii. Tímto způsobem došlo v roce 1983 (případ *Karcher vs. Dagget*) k redefinování volebních okrsků ve státě New Jersey. Soud došel k závěru, že navržená geometrie koliduje s ústavním principem „one person one vote“.

Na státní úrovni mohou soudy nařídít řešení této problematiky prostřednictvím legislativy na státní úrovni. Stalo se tak například ve státě Florida, kde byly v roce 2010 přijaty dva státní ústavní dodatky, které zákonodárcům zakazují přijímat právní normy, které by přerozdělovaly volební geografii ve prospěch určitého politického subjektu. Podobně lze jako příklad uvést schválenou občanskou iniciativu ve státě Ohio, kdy bylo v roce 2018 odsouhlaseno, aby každá změna v geografii volebních okrsků prošla schválením alespoň 50 procenty menšinové strany v zákonodárném sboru.

Dalším příkladem jsou tzv. Redistricting Commissions, které v některých státech vznikají právě za účelem monitoringu gerrymanderingu. Jde o stálé neutrální komise vznikající po sčítání lidu v roce 2010 například ve státech Washington, Arizona a Kalifornie. Podobné komise ad hoc vznikly i ve státech Rhode Island nebo New Jersey. Nejvyšší soud Spojených států amerických jejich legitimitu potvrdil v roce 2015 rozsudkem v případě *Arizona State Legislature vs. Arizona Independent Redistricting Commission*.

Možným řešením na úrovni Kongresu by mohla být redefinice způsobu voleb. V USA se v současné době využívá většinový volební systém, tzv. „first-past-the-post“, tedy volební okrsky s jedním voleným zástupcem. Při změně volebního systému se nabízí široká řada různých alternativ jako například kumulativní hlasování. Je třeba zdůraznit, že proporční systém hlasování, který je typický pro evropské země, neposkytuje tolik prostoru pro výskyt nelegálního gerrymanderingu jako právě v případě USA. Vítězná politická strana ve velmi ojedinělých případech překročí 50 procent platných odevzdaných hlasů, což výrazně snižuje možnosti radikálně měnit volební geografii.

7. Voting Rights Act of 1965

Vlivem nejen politického ale také již zmíněného rasového gerrymanderingu (rasová segregace a overrule doktrína „separated but equal“ byly jedním z nejzásadnějších témat 60. let 20. století) byl administrativou 36. prezidenta Spojených států amerických Lyndona B. Johnsona roku 1965 přijat Zákon o volebním právu (Voting Rights Act), který zdůrazňuje znění 14. a 15. dodatku Ústavy a jehož záměrem bylo cílit na jednotlivé státy, aby tyto dodatky respektovaly. Tento zákon v sekci 5 vymezuje

povinnost předložit volební mapy ministru spravedlnosti či federálnímu soudu před konáním voleb. Jednalo se o první významný zákon přijatý federální vládou, který se zabýval přístupem menšin k volbám, volební rovností všech obyvatel USA, který je obecně považován za nejúspěšnější přijatý zákon o občanských právech vůbec. Voting Rights Act se v judikatuře Nejvyššího soudu vyskytuje poměrně hojně, proto je třeba mu při tvorbě nové právní úpravy věnovat dostatečnou pozornost, příkladem lze uvést případ *Presley vs. Etovah County Commission* z roku 1992 nebo v pozdější době *Shelby County vs. Holder* z roku 2013.

8. Závěr

Gerrymandering bude v současném volebním a politickém systému v budoucích letech, stejně jako tomu bylo v minulosti, jistě mnohokrát opakovaně se objevujícím fenoménem, se kterým je však třeba počítat a snažit se mu předcházet. Je však velmi důležité při jeho zkoumání či napadání konkrétních změn volební geometrie snažit se o co nejvíce objektivní pohled a posoudit, zda se opravdu jednalo o škodlivý nelegální gerrymandering či přirozenou rekonfiguraci v reakci na nejnovější demografická data. Každá společnost s úctou k demokratickým hodnotám by se přirozeně měla pokusit maximálního přiblížení se k rovnosti váhy odevzdaných hlasů, jak často konstatuje Nejvyšší soud pomocí ústavního principu „one person one vote“. Je v rukou legislativy, jestli do tématu gerrymandering zahrne v souvislosti právě se zmíněným ústavním principem i otázku inkluze vězňů, nutno zmínit, že v současné době disponují vězni volebním právem pouze ve státech Maine a Vermont. Samotná otázka inkluze vězňů zahrnutá v tématice gerrymanderingu by mohla být při budoucích jednání a legislativní tvorbě na půdě Kongresu předmětem dalšího významného souboje mezi demokraty a republikány.

9. Vyhledávání zdrojů právní úpravy volební geometrie jednotlivých států

Při tvorbě nové legislativy týkající se gerrymanderingu je vhodné mít alespoň základní přehled o právní úpravě této problematiky na úrovni jednotlivých států. Tyto informace je možné nalézt například zde: <https://www.ncsl.org/research/redistricting/redistricting-criteria.aspx>

Při případném studiu dalších rozšiřujících zdrojů pro jednání může být velmi užitečné pro informace o jednotlivých úpravách volebních obvodů zaměřit se na vyhledávání v konotacích s pojmem “redistricting”.

10. Zdroje

BLAŽEK, Tomáš. Rozdělování obcí na volební obvody: Gerrymandering po česku?. Brno: Masarykova Universita, 2011

DUIGNAN, Brian. Britannica: Gerrymandering [online]. [cit. 2021-02-13]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/gerrymandering>

Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962). In: Supreme Court of the United States [online]. [cit. 2021-02-13]. Dostupné z: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/369/186/>

One-person, one-vote rule: Legal Information Institute [online]. Cornell Law School [cit. 2021-02-13]. Dostupné z: https://www.law.cornell.edu/wex/one-person_one-vote_rule

ELLENBERG, Jordan. How Computers Turned Gerrymandering Into a Science. The New York Times [online]. Oct 6, 2017 [cit. 2021-02-13]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2017/10/06/opinion/sunday/computers-gerrymandering-wisconsin.html>

BRUNELL, Thomas Lloyd. Redistricting and Representation.: Why Competitive Elections Are Bad for America. P. 69. Psychology Press, 2008. ISBN 9780415964524.

LIEB, David A. Election Shows How Gerrymandering Is Difficult to Overcome. In: U.S. News & World Report [online]. Nov. 17, 2018 [cit. 2021-02-14]. Dostupné z: <https://web.archive.org/web/20181120195414/https://www.usnews.com/news/politics/articles/2018-11-17/midterm-elections-reveal-effects-of-gerrymandered-districts>

INGRAHAM, Christopher. One state fixed its gerrymandered districts, the other didn't. Here's how the election played out in both. In: Washington Post [online]. November 9, 2018 [cit. 2021-02-14]. Dostupné z: <https://www.washingtonpost.com/business/2018/11/09/one-state-fixed-its-gerrymandered-districts-other-didnt-heres-how-election-played-out-both/>

The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process. 4th edition, 2012. ISBN 978-1-59941-935-0.

Wise v. Lipscomb, 437 U.S. 535 (1978)

Amendment 5 and 6: Redistricting reform. The Palm Beach Post [online]. [cit. 2021-02-14]. Dostupné z: https://web.archive.org/web/20101208155829/http://projects.palmbeachpost.com/you_vote/ballot_question/florida/2010/amendment-5-and-6-2010/

GABRIEL, Trip a Michael WINES. Ohio Congressional Map Is Illegal Gerrymander, Federal Court Rules. The New York Times [online]. May 3, 2019 [cit. 2021-02-14]. Dostupné z: <https://web.archive.org/web/20201220210033/https://www.nytimes.com/2019/05/03/us/politics/ohio-gerrymander-ruling.html>

Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission [online]. In: . [cit. 2021-02-14]. Dostupné z: <https://www.oyez.org/cases/2014/13-1314>

DRAHORÁD, Jakub. Gerrymandering a malapportionment v judikatuře Nejvyššího soudu USA. Praha, 2020. 45 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta

sociálních věd, Institut Mezinárodních studií. Katedra Severoamerických studií.
Vedoucí diplomové práce Mgr. Jana Sehnálková, Ph.D.

GONZALEZ, Ana. Texas's 2nd Congressional District: What you need to know about this important race. Click 2 Houston [online]. February 25, 2020 [cit. 2021-02-14].
Dostupné z: <https://www.click2houston.com/decision-2020/2020/02/26/texass-2nd-congressional-district-what-you-need-to-know-about-this-important-race/>

Gomillion v. Lightfoot, 364 U.S. 339 (1960)

Ústava Spojených států amerických [online]. Překlad: FALTÝSKOVÁ, Alena et al.
<http://klempera.tripod.com/usustava.htm>

Voting Rights Act of 1965, Pub. L. 89-110, 79 Stat. 437. Dostupné z:
<https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=100&page=transcript>

Fifteenth Amendment. In: PARROTT-SHEFFER, Chelsey. Encyclopedia Britannica [online]. [cit. 2021-4-27]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/Fifteenth-Amendment>