

Janusz Łyko

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SPRAWIEDLIWOŚĆ PODZIAŁU DEGRESYWNIE PROPORCJONALNEGO

Streszczenie: W traktacie lizbońskim została prawnie usankcjonowana zasada degresywnie proporcjonalnej dystrybucji mandatów w Parlamencie Europejskim. Pojawiło się zatem rozwiązanie naruszające pojmowanie sprawiedliwości podziału według kulturowo ukształtowanej reguły proporcjonalnej alokacji. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie ustalania składu ciał kolegialnych z reguły wykorzystywały regułę proporcjonalnego, do zaludnienia poszczególnych okręgów wyborczych, składu izby reprezentującej społeczeństwo. Na tym gruncie istnieje wiele sprawdzonych i wypróbowanych metod znajdujących społeczną akceptację. Degresywna proporcjonalność jest, w zakresie unormowań prawa wyborczego, rozwiązaniem nowym, a co za tym idzie – niemającym tradycji i ukształtowanej aprobaty uzasadniającej jego stosowanie.

W artykule dokonano próby znalezienia uzasadnienia dla tego rozstrzygnięcia na tle społecznie akceptowanych rozwiązań podziału dóbr i należności, sięgając do filozoficznych koncepcji Arystotelesa, a także Talmudu. Okazuje się, że degresywna proporcjonalność mieści się w ramach uznanych koncepcji sprawiedliwego podziału. Jest rozwiązaniem pośrednim pomiędzy równą a proporcjonalną alokacją. Istnieją także zasadne przesłanki stosowania reguły degresywnie proporcjonalnej przy podziale między kraje członkowskie miejsc w Parlamencie Europejskim. Problemem jest jedynie brak jednoznaczności tej reguły i brak precyzyjnego uzasadnienia określenia warunków brzegowych na poziomie ustalonym w traktacie lizbońskim. Stwarza to dość dużą swobodę interpretacyjną, zostawiając miejsce dla politycznych negocjacji dotyczących zaakceptowania określonej propozycji. Ta sytuacja doprowadziła do tego, że od chwili prawnego usankcjonowania zasady degresywnej proporcjonalności nie była ona w praktyce stosowana. Przedstawione na początku 2013 roku propozycje składu parlamentu na kadencję 2014-2019 świadczą o tym, że przez kolejne pięć lat zaaprobowane zostaną odstępstwa od tej reguły.

W drugiej części artykułu przedstawiono propozycje rozwiązania tego problemu, jakie można znaleźć w literaturze, a także zaproponowano dwa inne kierunki poszukiwania sprawiedliwej alokacji. Nie mogą być one oczywiście pozbawione uznaniowości, gdyż nie jest możliwe uzyskanie jednoznacznych rozstrzygnięć bez wprowadzenia kolejnych postulatów. Te kolejne postulaty mogą iść w kierunku doprecyzowania określenia warunków brzegowych w ten sposób, aby zmniejszyć liczbę dopuszczalnych rozwiązań, lub określenia dodatkowej reguły, która pozwoli na jednoznaczne, przy zadanej populacji, ustalanie składu Parlamentu Europejskiego. Jest to możliwe dzięki między innymi możliwości generowania wszystkich dopuszczalnych rozwiązań. W takiej sytuacji rozwiązanie problemu sprowadza się do wyboru, według ustalonego kryterium, jednego spośród skończonej liczby znanych podziałów. Uwalnia to wyłanianie składu Parlamentu od politycznych uwarunkowań, a ciężar debaty przenosi na grunt ustalenia wspomnianego dodatkowego kryterium.

Obecny problem podziału miejsc w Parlamencie Europejskim jest oczywiście ogólniejszy. Przesłanki, które spowodowały usankcjonowanie takiego rozwiązania, mają podłoże ekonomiczne i społeczne. Należy spodziewać się, że w przyszłości liczba problemów związanych z alokacją dóbr rozwiązywanych w ten sposób będzie większa niż obecnie. Sprzyja temu niewątpliwie zwiększanie nierówności w różnych aspektach społecznej egzystencji.

Słowa kluczowe: degresywna proporcjonalność, sprawiedliwy podział, Parlament Europejski, wybory.

1. Wstęp

Traktat lizboński formalnie usankcjonował zasadę degresywnej proporcjonalności jako regułę wyboru przedstawicielstwa państw członkowskich w Parlamencie Europejskim. Faktem stało się zatem odejście od klasycznych, stosowanych od wieków sposobów podziału, wykorzystujących alokacje proporcjonalne. Celem artykułu jest wskazanie miejsca takiego rozwiązania na gruncie filozoficznych rozważań dotyczących sprawiedliwej dystrybucji dóbr. Dystrybucja dóbr jest tutaj rozumiana szeroko i nie ogranicza się jedynie do wyłaniania reprezentacji parlamentarnej.

Ustalenia traktatu lizbońskiego są bardzo ogólne. Na ich podstawie nie można, przy zadanym ciągu populacji, jednoznacznie wskazać podziału, który przyznaje poszczególnej krajom liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim. Takiej jednoznaczności nie uzyskuje się także, stosując uregulowania zaproponowane w aktach niższego rzędu. Prowadzi to do sytuacji, w której decydującą rolę w dystrybucji miejsc odgrywają uwarunkowania polityczne. Kolejnym problemem poruszonym w pracy są propozycje rozwiązań, mających umożliwić wyeliminowanie lub ograniczenie wpływów politycznych dzięki matematycznym regułom prowadzącym do jednoznacznej alokacji.

2. Sprawiedliwy podział

Problem sprawiedliwego podziału korzyści i należności jest jednym z najstarszych problemów społecznych. Stanowi on odrębny nurt badań w wielu dyscyplinach naukowych, a w szczególności w filozofii, socjologii, politologii, prawie, ekonomii i matematyce. Problem podziału miejsc w Parlamencie Europejskim leży praktycznie na styku tych wszystkich obszarów. Przystępując do analizy zagadnienia, należy przede wszystkim ocenić je z punktu widzenia dorobku filozofii i socjologii, które powinny dostarczać konkretnych rozwiązań transformowanych następnie na regulacje prawne.

Ze względu na uwarunkowania kulturowe podstawowe w tym zakresie wydają się rozważania *O sprawiedliwości rozdzielającej* zawarte w *Etyce nikomachejskiej* Arystotelesa [2002]. W pierwszym zdaniu znajduje się tam stwierdzenie:

„Skoro więc zarówno człowiek niesprawiedliwy wykracza przeciw słuszności [czyli równości], jak i to, co niesprawiedliwe, jest niesłuszne [czyli nierówne], to jasne, że istnieje też jakiś umiar, czyli środek w odniesieniu do nierówności...”, a następnie rozwinięcie myśli w postaci:

„To, co sprawiedliwe, zakłada tedy co najmniej cztery człony; jako że dwie są osoby, dla których jest sprawiedliwe, i dwie są rzeczy, których dotyczy. Równość jednak będzie ta sama w odniesieniu do osób i w odniesieniu do rzeczy; taki sam jest bowiem stosunek między rzeczami, w których się równość ta przejawia, jak stosunek osób, między którymi zachodzi. Bo jeśli nie ma równości między tymi osobami, to nie powinny też mieć równych udziałów i to jest źródłem sporów i skarg, kiedy albo równi mają i otrzymują nierówne udziały, albo, na odwrót, nierówni mają i otrzymują równe”.

Intencja pojmovania sprawiedliwości rozdziału dóbr jest więc oczywista. Arystoteles widzi ją matematycznie zgodnie z twierdzeniem Talesa. Ustalenie proporcji na jednym odcinku jednoznacznie generuje proporcje na drugim, dokonując tym samym podziału. Warto podkreślić, że nie wskazuje on jednoznacznie tego, co dla dzielonego dobra ustalać będzie właściwe proporcje. W dalszej części tekstu znaleźć można bowiem zdanie:

„Wynika to też z zasady podziału wedle wartości: wszyscy bowiem godzą się na to, że sprawiedliwy rozdział powinien być dokonywany ze względu na pewną wartość, tylko że nie wszyscy wymieniają tu tę samą wartość...”.

Idea proporcjonalności przyświeca większości ordynacji wyborczych konstruowanych w przeszłości, a także obowiązujących obecnie. Podstawową regułą jest to, aby każdy poseł reprezentował taką samą liczbę wyborców, niezależnie od wielkości okręgu wyborczego, z którego pochodzi. Przy podziale dóbr niepodzielnych, jakimi są mandaty w ciałach kolegialnych, osobnym problemem jest oczywiście całkowitoliczbową reprezentacją tej reguły. Rzeczywiste proporcje ulegają wtedy zaokrągleniom, a konkretne rozwiązanie jest rezultatem matematycznego opisu algorytmu, zaproponowanego z reguły przez polityków. W ten sposób na przykład koncepcje amerykańskich członków sceny politycznej, związane z podziałem miejsc w Izbie Reprezentantów, zostały transferowane na grunt europejskich ordynacji wyborczych i w wielu krajach obowiązują w dalszym ciągu.

Inaczej proporcjonalność rozumiana jest w czasie głosowania podczas zgromadzenia akcjonariuszy spółek. Proporcji głosów nie ustala się na podstawie liczby udziałowców, lecz na podstawie majątku zaangażowanego w spółce, wyrażającego się w liczbie posiadanych akcji.

W związku z tym, akceptując sprawiedliwy podział w ujęciu Arystotelesa (który w innym fragmencie cytowanego dzieła twierdzi: „Tym więc, co sprawiedliwe, jest to, co proporcjonalne, a to, co wykracza przeciw proporcji, jest niesprawiedliwe. Jeden bowiem członek staje się wtedy za wielki, drugi zaś za mały, jak to rzeczywiście się zdarza...”), dochodzi się do wniosku, że jakiegokolwiek rozwiązania naruszające zasadę proporcjonalności powinny posiadać odpowiednie uzasadnienie. Ponadto

należy oczekiwać wyznaczenia granic możliwych odchyłeń od wzorcowej proporcji. W rozstrzygnięciu tej drugiej kwestii pomocne mogą okazać się wskazówki zaczerpnięte z innej kultury – zamieszczone w Talmudzie. Znany jest pochodzący z tej książki przykład podziału majątku o ustalonej, umownej wielkości 100, 200 i 300 pomiędzy trzech spadkobierców, których wartości roszczeń do tego majątku wyrażone w tych samych jednostkach wynoszą 100, 200 oraz 300. W pierwszym przypadku propozycja rozwiązania jest taka, aby każdej osobie przyznać równą część majątku czyli $33\frac{1}{3}$. W trzecim, proponowanym podziałem jest podział proporcjonalny do roszczeń to znaczy 50, 100 i 150. W drugim natomiast poszczególne osoby otrzymałyby 50, 75 i 75 [Aumann, Maschler 1985]. W cytowanej pracy R.J. Aumann i M. Mashler wskazują także regułę, dzięki której dochodzi się do rozwiązania problemu podziału 200 jednostek. Okazuje się, że jest to zastosowanie zasady służącej do rozstrzygnięcia zadania znanego w literaturze jako problem spornej szaty [Young 2003]. Zakłada się w nim, że dwie osoby roszczą pretensje do tej samej rzeczy, w oryginale szaty, w ten sposób, że pierwsza żąda całości, a druga połowy. Pytanie sprowadza się do tego, jak rzecz podzielić, nie mając żadnych innych wskazówek. Rozwiązanie nawiązujące do sprawiedliwości według koncepcji Arystotelesa nakazuje podział proporcjonalny, czyli pierwszej przyzna $\frac{2}{3}$ dobra, a drugiej $\frac{1}{3}$, czyli proporcjonalnie do żądań, gdyż pierwsza chciała otrzymać dwa razy więcej niż druga. Inne rozwiązanie można znaleźć na gruncie prawa talmudycznego. Tam połowę dobra uznaje się za część bezsporną i w związku z tym przyznaje pierwszej osobie. Sporną drugą połowę dzieli się natomiast w częściach równych pomiędzy obydwu interesantów. W wyniku takiego podziału pierwszy otrzyma $\frac{3}{4}$ dobra, natomiast drugi $\frac{1}{4}$. Aumann i Mashler uzasadnili, że podział 200 jednostek w poprzednim przykładzie dokonywany jest właśnie zgodnie z tą koncepcją, przy czym rozpatruje się oddzielnie podział dla każdego z dwóch spadkobierców z ograniczeniem do ich roszczeń. Podział ten, jak nietrudno zauważyć, jest degresywnie proporcjonalny względem ciągu roszczeń.

Na przytoczony przykład można spojrzeć ogólniej [Young 2003]. Jeżeli ilość lub wartość dzielonego dobra jest niewielka w stosunku do roszczeń i nie przekracza najmniejszego z nich, to właściwą regułą podziału jest reguła przyznająca wszystkim równe części. W takim wypadku wierzyciele oceniają sprawiedliwość podziału nie przez pryzmat tego, co chcieli uzyskać, lecz tego, co uzyskali. W przypadku gdy możliwe jest zaspokojenie w całości największego roszczenia, należy dokonać podziału proporcjonalnego. Taka sytuacja skłania już bowiem do kalkulacji z punktu widzenia niezaspokojonych części żądania i rozwiązanie polegające na równym podziale nie znajduje akceptacji. W pozostałych przypadkach stosowana jest inna zasada, wybierająca opisane rozwiązanie pośrednie. Warto zauważyć, że podobna argumentacja często pojawia w kontekście prawa upadłościowego w sytuacji, gdy na przykład masa upadłościowa jest mała, wielu wierzycieli o małych roszczeniach i jeden z dużym, znacznie przekraczającym wartość dzielonego majątku.

3. Skład Parlamentu Europejskiego

Po kolejnym rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2007 roku w jej skład wchodziło 27 państw. Najmniej zaludnionym krajem była wówczas Malta, której liczba ludności w 2006 roku wynosiła 404 tys., a najwięcej osób zamieszkiwało Niemcy – 82 438 tys. Tak duże dysproporcje uniemożliwiają zastosowanie klasycznych, wykorzystywanych w systemach wyborczych metod proporcjonalnego do liczby ludności przydziału mandatów w Parlamencie Europejskim. Jeżeli przyjąć zaokrąglenie w dół otrzymanych proporcji, to Malta nie otrzymałaby ani jednego mandatu, a Niemcy miałyby ich 122 [Cegiełka, Dniestrzański, Łyko, Misztal 2010a]. Gdyby chcieć zapewnić Malcie przynajmniej jednego reprezentanta, to Niemcy musiałyby otrzymać nie mniej niż 199 miejsc w zgromadzeniu liczącym co najmniej 1222 posłów [Cegiełka, Dniestrzański, Łyko, Misztal 2010b].

Taka sytuacja nie jest możliwa do zaakceptowania ze względów organizacyjnych. Duża liczebność ciał kolegialnych utrudnia codzienne wykonywanie obowiązków, a minimalna przynajmniej reprezentacja każdego członka wspólnoty wydaje się niezbędna. Z tego powodu w traktacie uchwalonym w grudniu 2007 roku w Lizbonie zaproponowano inne rozwiązanie, które nazwano degresywną proporcjonalnością. Artykuł 9a ust. 2 traktatu lizbońskiego stanowi, że: „W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii. Ich liczba nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego. Reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu członków na państwo członkowskie. Żadnemu państwu członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc” [Traktat... 2007].

W traktacie nie doprecyzowano jednak tego, co należy rozumieć przez degresywną proporcjonalność. Pewne wskazówki zostały zawarte dopiero w uzasadnieniu rezolucji Parlamentu Europejskiego [Lamassoure, Severin 2007], gdzie sformułowano dwie zasady sytuujące degresywną proporcjonalność. Pierwszą z nich jest zasada sprawiedliwego rozdziału. W myśl tej zasady bardziej zaludniony kraj nie może mieć mniejszej reprezentacji od mniej zaludnionego. Druga jest nazywana zasadą względnej proporcjonalności – stanowi o tym, że im większy kraj, tym więcej obywateli reprezentuje jego poseł. Dzięki temu możliwe jest formalne określenie warunków podziału, spełniającego wymagania narzucone przez traktat:

Ciąg mandatów s_1, s_2, \dots, s_n jest degresywnie proporcjonalny względem ciągu populacji $p_1 \leq p_2 \leq \dots \leq p_n$, wtedy i tylko wtedy, gdy:

$$s_1 \leq s_2 \leq \dots \leq s_n \text{ i } \frac{p_1}{s_1} \leq \frac{p_2}{s_2} \leq \dots \leq \frac{p_n}{s_n}.$$

Warto podkreślić, że nie jest jedyną możliwą interpretacją zapisów traktatu [Łyko 2011], a ponadto przytoczona definicja nie pozwala jednoznacznie dla danego ciągu $p_1 \leq p_2 \leq \dots \leq p_n$ wyznaczyć ciąg degresywnie proporcjonalny s_1, s_2, \dots, s_n .

4. Sprawiedliwość degresywnie proporcjonalna

Degresywna proporcjonalność mieści się zatem w ramach wyznaczonych przez uznane koncepcje sprawiedliwości dystrybucji. Łatwo zauważyć, że w skrajnych przypadkach $s_1 = s_2 = \dots = s_n$, czyli podział jest podziałem równym, lub $\frac{p_1}{s_1} = \frac{p_2}{s_2} = \dots = \frac{p_n}{s_n}$

i w związku z tym podział s_i jest proporcjonalny względem ciągu p_i . Okazuje się jednak, że paradoksalnie zasada ta nie znajduje akceptacji ze strony samych twórców tego rozwiązania.

Od czasu ratyfikacji skład Parlamentu Europejskiego nigdy nie był zgodny z przepisami traktatu. Rzeczywiste podziały nie spełniały ani warunków degresywnej proporcjonalności, ani warunków brzegowych. Skład ustalano w drodze politycznych negocjacji i jedynie w literaturze pojawiały się mniej lub bardziej uzasadnione koncepcje konkretnej, zgodnej z ustaleniami prawnymi dystrybucji mandatów [Serafini 2012; Ramirez González, Martinez Aroza, Márquez Garcia 2012; Ramirez González, Polomares, Marquez 2006; Pukelsheim 2007; Misztal 2012]. Podstawę prawną takich odstępstw stanowią w tym wypadku postanowienia art. 2 Protokołu nr 36 w sprawie postanowień przejściowych [2008] oraz art. 1 Protokołu zmieniającego protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej [2010].

Pomimo że usankcjonowana niezgodność z traktatem lizbońskim została ograniczona czasowo do końca kadencji 2009-2014, propozycja składu Parlamentu zaprezentowana w Projekcie sprawozdania z dnia 21 stycznia 2013 roku w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów w 2014 roku [2013] w dalszym ciągu odbiega od zasad degresywnej proporcjonalności. W związku z tym problem dystrybucji degresywnie proporcjonalnej z warunkami brzegowymi określonymi w traktacie należy w dalszym ciągu uznać za nierozwiązany.

Warto podkreślić, że brakuje także jednoznacznych wskazań przemawiających za stosowaniem tej reguły w reprezentacji parlamentarnej, a w szczególności takich, a nie innych warunków brzegowych, czyli minimalnej i maksymalnej liczby posłów reprezentujących dany kraj oraz ogólnej liczby reprezentantów zasiadających w Parlamencie Europejskim. Można tu dla przykładu przytoczyć poszukiwania teoretyczne, mające na celu uzasadnienie progresywnych podatków. Historycznie ukształtowane podymne, pogłównie i dziesięciny zostały zastąpione przez nowe rozwiązania, niekoniecznie mieszczące się arystotelesowskiemu pojmowaniu sprawiedliwości. Stąd wyrosły takie koncepcje, jak choćby koncepcja J.S. Milla, która miała na celu znalezienie argumentacji za odejściem od proporcjonalnego rozkładu obciążeń. Nietrudno zauważyć, że jeśli na problem obciążeń podatkowych spojrzeć się od drugiej strony, czyli weźmie pod uwagę kwotę pozostającą po odjęciu od dochodu kwoty podatku, to otrzymuje się zagadnienie degresywnie proporcjonalne.

Tego typu uzasadnienia brakuje wyraźnie w odniesieniu do ustalania składu Parlamentu Europejskiego. We wspomnianym uzasadnieniu rezolucji Parlamentu Europejskiego [Lamassoure, Severin 2007] oprócz dwóch wcześniej wymienionych zasad, które posłużyły do formalnej konstrukcji definicji degresywnej proporcjonalności, można znaleźć także cztery inne, które już niestety nie mają tak precyzyjnego brzmienia.

Zasada skuteczności głosi, że Parlament nie mógłby funkcjonować, mając większą niż pewna określona liczba posłów. Nie ma natomiast uzasadnienia, dlaczego to ma być taka, a nie inna liczba. Zasada reprezentacji krajowej i motywacji wyborców kładzie nacisk na możliwość przynajmniej minimalnego reprezentowania wszystkich państw i tym samym zachęcania do udziału w wyborach i tym samym do udziału w procesach demokratycznych. Brak jest jednak ponownie uzasadnienia przyjęcia konkretnej wartości tego minimum. Zasada europejskiej solidarności ma uzasadniać natomiast dzielenie się reprezentacją państw bardziej zaludnionych z tymi o mniejszej liczbie ludności. Jako dodatkowy argument jest tu przytaczana historia kształtowania składu Parlamentu Europejskiego przed formalnym zapisaniem reguły degresywnej proporcjonalności. Nie ma zatem żadnych wskazań, jak realizować konkretne rozwiązania. Jest to w związku z tym propozycja mieszcząca się w ramach pojmowanej w określonym sensie sprawiedliwości, lecz brakuje zasad analogicznych do reguły spornej szaty czy koncepcji równych ofiar, pozwalających wyznaczyć konkretne rozwiązanie. Co więcej, ostatnia z zasad rezolucji – zasada uzasadnionej elastyczności – sama wskazuje na możliwość sterowania procedurami podziału, sankcjonując niewielkie modyfikacje liczby miejsc, jeśli prowadzi to do „jak najbardziej liniowego wykresu”. Samo usankcjonowanie takiego wyjątku świadczyć może o chęci pozostawienia marginesu, który można wykorzystać politycznie. Brak jednoznaczności tworzy miejsce do rozstrzygnięć uzyskiwanych w drodze negocjacji i tym samym podnosi rolę czynnika politycznego.

Poszukiwanie na gruncie degresywnej proporcjonalności jednoznacznych rozstrzygnięć, poza oczywiście znanymi, klasycznymi rozwiązaniami, powinno iść w kierunku zdeterminowania degresji przez warunki początkowe. Biorąc pod uwagę liczby ustalone w traktacie lizbońskim, jest to raczej trudne [Łyko 2012]. Odnosi się wrażenie, że ustalając je, nie myślano o degresji, którą one w pewnym sensie generują przekształcając, w nawiązaniu do koncepcji Arystotelesa, przedział ludności $[p_1, p_n]$ na przedział mandatów [6, 96]. Jednak kierowano się chęcią dokonania jak najmniejszych zmian w stosunku do zastanego składu. Głównym celem była jak najmniejsza redukcja miejsc dużych krajów, a w szczególności Niemiec i Francji, przy jednoczesnym zapewnieniu reprezentantom najmniej zaludnionych krajów właściwej pracy w zgromadzeniu. Ustalenie warunków brzegowych w taki sposób, aby jedynie dzięki nim osiągnąć realizację zasady zwiększającej się wraz zaludnieniem liczby wyborców reprezentowanych przez jednego posła, wymaga dostosowania wielkości zgromadzenia do minimalnej i maksymalnej reprezentacji. Chodzi oczywiście o takie dostosowanie, aby po proporcjonalnym odwzorowaniu przedziału

$[p_1, p_n]$ na przedział mandatów $[s_1, s_n]$ i zastosowaniu odpowiednich reguł zaokrągleń do liczb całkowitych otrzymać postulowaną wielkość zgromadzenia.

Inna możliwość rozwiązania problemu pojawiła się, gdy wykazano, że w krótkim czasie można przy zadanych warunkach brzegowych wygenerować wszystkie dopuszczalne rozwiązania [Łyko, Rot, Rudek 2012]. Oznacza to, że praktycznie można określić dowolną regułę, uzupełniającą degresywną proporcjonalność, a następnie wybrać spośród wszystkich dopuszczalnych rozwiązań to, które ją realizuje bądź zgodnie z określonym kryterium najlepiej przybliża. Uwalnia to proces wyłaniania składu Parlamentu Europejskiego od zależności politycznych, a ewentualne spory przenosi na grunt ukształtowania wspomnianej reguły. Ważne jest także to, że koncepcja ta jest możliwa do zrealizowania niezależnie od problemu, jaki ma zostać rozwiązany dzięki podziałowi degresywnie proporcjonalnemu. Jedynym ograniczeniem jest wielkość zadania w sensie możliwości generowania wszystkich rozwiązań. Przykłady podziałów uzyskanych w ten sposób dla ciągu populacji z lat 2007 i 2012 zostały zaprezentowane w pracy [Łyko, Rudek 2013]. Nie można ich niestety porównywać z obowiązującymi rozwiązaniami, gdyż te, jak wcześniej zaznaczono, nie spełniają warunków degresywnej proporcjonalności. Na tle innych teoretycznych koncepcji zaprezentowana propozycja wyróżnia się obiektywnością i jednoznacznością z dokładnością do ustalonej dodatkowej reguły.

5. Wnioski

Zaproponowana w traktacie lizbońskim zasada degresywnie proporcjonalnego podziału mandatów w Parlamencie Europejskim nie wykracza poza kulturowo ukształtowane zasady sprawiedliwego podziału. Można znaleźć w obowiązujących przepisach prawnych inne podobne rozwiązania, naruszające reguły proporcjonalnej dystrybucji. Degresywna proporcjonalność nie może być zatem postrzegana jako propozycja, która nie mieści się w zwyczajowo rozumianej sprawiedliwości podziału.

Rozstrzygnięcia niezgodne z rozdzielającą sprawiedliwością, według Arystotelesa, z reguły mają swoje teoretyczne uzasadnienia, których zadaniem jest ukształtowanie społecznej akceptacji dla odejścia od intuicyjnych reguł. Nie można tego odmówić propozycji podziału mandatów do Parlamentu Europejskiego. Zasada reprezentacji krajowej i motywacji wyborców jest wystarczającym argumentem za stosowaniem takiego rozwiązania. Nie ma jednak argumentacji przemawiającej za przyjęciem konkretnych wartości określających warunki brzegowe podziału. Co więcej, tego typu uzasadnienia często zawierają także wskazania dotyczące dokonania konkretnej alokacji. Jest tak na przykład w przytoczonych przykładach zadania spornej szaty czy podatku progresywnego i zasady równej ofiary. Tego brakuje wyraźnie w przepisach regulujących wyłanianie składu Parlamentu Europejskiego. Tak długo jak nie zostanie zaakceptowane jedno z rozwiązań proponowanych na gruncie teoretycznym, nie będzie możliwe uwolnienie się od wpływu czynników politycznych. Katalog propozycji jest szeroki, lecz brakuje konsensusu politycznego. Wszystko wskazuje na to, że skład Parlamentu w kadencji 2014-2019 w dalszym

ciągu nie będzie zgodny z zasadą degresywnej proporcjonalności. Rozwiązanie zaproponowane przez Komisję w marcu 2013 roku zyskało akceptację polityczną pomimo niezgodności z zapisami traktatu lizbońskiego.

Literatura

- Arystoteles, *Etyka nikomachejska – Księga V. Dzieła wybrane. T. 5*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Aumann R.J., Maschler M., *Game theoretic analysis of a bankruptcy problem from the Talmud*, „Journal of Economic Theory” vol. 36, The Hebrew University, Jerusalem 1985.
- Cegiełka K., Dniestrzański P., Łyko J., Misztal A., *Division of Seats in the European Parliament*, „Journal for Perspectives of Economic Political and Social Integration” 2010a, vol. XVI, no. 1-2.
- Cegiełka K., Dniestrzański P., Łyko J., Misztal A., *Skład Parlamentu Europejskiego w kontekście podziałów proporcjonalnych*, [w:] A. Barczak (red.), *Badania ekonometryczne w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010b.
- Lamassoure A., Severin A., *European Parliament Resolution on „Proposal to amend the Treaty provisions concerning the composition of the European Parliament”*, 11.10.2007 (INI/2007/2169).
- Łyko J., *Degressively proportional division of indivisible goods*, Proceedings of VII International Conference on Applied Business Research ICABR, Mendel University, Brno, Czech Republic 2011.
- Łyko J., *The boundary conditions of degressive proportionality*, *Procedia – Social and Behavioral Sciences* no. 65, Elsevier 2012.
- Łyko J., Rot A., Rudek R., *Application of the criterion of proportional allocation in the case of degressively proportional division*, Proceedings of the International Conference on Mathematical Sciences and Computer Engineering (ICMSCE'2012), Kuala Lumpur, Malaysia 2012.
- Łyko J., Rudek R., *A fast exact algorithm for the allocation of sets for the EU Parliament. Expert Systems with Applications* (2013), <http://dx.doi.org/10.1016/j.eswa.2013.03.035>.
- Misztal A., *Degresywna proporcjonalność a kształtowanie składu Parlamentu Europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Projekt sprawozdania w sprawie składu PE w perspektywie wyborów w 2014 r., 2012/2309 (INI), 22.01.2013.
- Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych, Dz. Urz. UE 2008 C 115.
- Protokół zmieniający protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz. Urz. UE 2010 C 263.
- Pukelsheim F., *Putting citizens first. Representation and power in the European Union*, Proceedings of a Natolin International Workshop on Distribution of Power and Voting Procedures in the European Union, Warsaw 2007.
- Ramirez González V., A. Polomares, M. Marquez, *Degressively proportional methods for the allotment of the European seats amongst the UE member states*, [w:] *Mathematics and Democracy*, Springer Verlag, Berlin 2006.
- Ramirez González V., Martinez Aroza J., Márquez Garcia A., *Spline methods for degressive proportionality in the composition of the European Parliament*, *Mathematical Social Science* vol. 63, iss. 2, Elsevier 2012.
- Serafini P., *Allocation of the EU Parliament seats via integer linear programming and revised quotas*, „Mathematical Social Science” vol. 63, iss. 2, Elsevier 2012.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE 2007 C 306.
- Young H.P., *Sprawiedliwy podział*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

FAIRNESS OF DEGRESSIVELY PROPORTIONAL DISTRIBUTION

Summary: The principle of degressively proportional distribution of seats in the European Parliament has been legally sanctioned under the terms of the Lisbon Treaty. Thus there appeared a solution which defied the perception of justice of distribution according to culturally shaped proportional allocation rules. Previous methods of determining the composition of collegiate bodies generally used the rule of proportional to the population of each constituency, composition of the legal body representing the society. On this basis, there are many socially accepted methods which have been tried and tested. In the field of electoral law regulations the rule of degressive proportionality is a new solution, and as such it still lacks tradition and already shaped approval that may justify its use.

This article aims to find justification for this solution as opposed to the socially acceptable methods of distribution of goods and debts. In order to arrive at this argument the article reaches back to Aristotle's philosophical concept, as well as solutions taken from the Talmud. It turns out that the degressive proportionality falls within the accepted concepts of equitable distribution. It offers an intermediate solution between equal and proportional allocation. There are also legitimate reasons for the use of degressively proportional rule in the process of allocating seats in the European Parliament. The problem is only the lack of unambiguity of the rule and the lack of precise reasoning to determine the boundary conditions at the level set in the Lisbon Treaty. This creates a very high degree of freedom of interpretation, leaving room for political negotiations on the acceptance of specific proposals. This situation has led to the point that, since the legal acceptance of the principle of degressive proportionality, the rule has not been applied in practice. Proposals for the composition of the European Parliament presented at the beginning of 2013 for the term 2014-2019 indicate that over the next five years exceptions to this rule will be approved.

The second part of the paper presents proposals on solving the problem that can be found in the literature, as well as two other directions for seeking fair allocation. They cannot be deprived of discretion, as, of course, it is not possible to obtain conclusive decisions without the introduction of additional postulates. These postulates aim at clarifying the determination of the boundary conditions in such a way as to reduce the number of possible solutions or introduce an additional rule that will allow for an unambiguous (for a given population) specification of composition of the European Parliament. This is possible thanks to, *inter alia*, the ability to generate all feasible solutions. In this situation the solution of the problem is to select one out of a finite number of known divisions according to an established criterion. This frees the process of selecting the composition of the European Parliament from political considerations, and moves the weight of the debate to the ground of determining the said additional criterion.

The current problem concerning the distribution of seats in the European Parliament is of course more general. The conditions that caused sanctioning of such a solution are of economic and social origin. It is expected that in the future the number of problems associated with allocation of goods, that are solved in this way, will be greater than they are currently. Undoubtedly, inequalities in various aspects of social existence favor the issue.

Keywords: degressive proportionality, fair division, European Parliament, elections.