Nr 44

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motioner om avskaffande av den s. k. 4-procentsregeln vid val till riksdagen.

Motionerna

I motionen 1974:56 av herr Hermansson m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag om slopande av 4 %-spärren.

I motionen 1974:350 av herr Hermansson m. fl. (vpk) hemställs – tredje att-satsen såvitt nu är i fråga – om kompletterande direktiv till 1973 års fri- och rättighetsutredning (Ju 1973:19) att utarbeta förslag om slopande av 4 %-spärren vid riksdagsmannaval.

Bestämmelser enligt den nya författningen

I 3 kap. 7 § andra stycket RF stadgas:

Endast parti som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket är berättigat att deltaga i fördelningen av mandaten. Parti som har fått färre röster deltager dock i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkrets, där partiet har fått minst tolv procent av rösterna.

Bestämmelsen, som med oförändrat innehåll överförts från 1866 års riksdagsordning (RO § 16 mom. 3) tillkom i samband med 1969 års grundlagsreform.

Frågans tidigare behandling

I propositionen till 1969 års grundlagsreform (1968:27) anförde departementschefen beträffande införande av en spärregel mot småpartier följande:

Problemen vid utformningen av proportionella valsystem sammanhänger till väsentlig del med att man inte kan driva det rättvisetänkande som varje proportionell metod är uttryck för så långt att andra värden i det politiska livet kommer i fara. En rättvis fördelning av mandaten i folkrepresentationen får inte köpas till priset av ett valsystem, som uppmuntrar till partisplittring och därigenom riskerar att förlama handlingskraften hos de demokratiska institutionerna. Demokratins arbetsduglighet är inte mindre viktig än rättvisan i valsystemet. Problemet är här hur man skall kunna förse ett proportionellt valsystem med lämpligt utformade spärrar mot småpartier. Utan någon spärr skulle det med ett riksproportionellt valsystem räcka med 0,35 % av rösterna i landet för att erövra ett av mandaten i en riksdag med 350 ledamöter.

I ett proportionellt valsystem med slutna valkretsar kan spärreffekten åstadkommas genom själva valmetoden eller genom en lämplig avvägning av valkretsarnas storlek eller genom båda dessa faktorer tillsammans. Om man använder en proportionell metod – t. ex. den jämkade uddatalsmetoden med spärrdivisorn 1,4 – i slutna valkretsar, blir valkretsarnas storlek av utomordentlig betydelse för spärreffekten. Spärreffekten varierar kraftigt med antalet mandat i valkretsarna. I en valkrets med 8 mandat krävs det ungefär 8 % av rösterna för att ett parti skall kunna ta ett av mandaten medan det i en valkrets med 30 mandat räcker med ungefär 3,5 % av rösterna. Om valkretsarna inte görs någorlunda jämnstora, kommer verkningarna därför att bli godtyckliga och slumpartade. I vissa valkretsar blir det mycket lätt att erövra mandat, i andra jämförelsevis svårt. Resultatet blir att små partier lätt blir underrepresenterade men något effektivt sätt att hindra mycket små partier från att vinna representation i riksdagen erbjuder inte systemet. En olägenhet är också att spärreffekten blir beroende av hur ett parti har sina väljare spridda på olika valkretsar.

I grundlagberedningens förslag är den väsentliga spärren, 4 %-regeln, konstruerad som en riksspärr, dvs, den är satt i relation till antalet röster i hela landet. Jag kan i och för sig ge regeringsrättens ledamöter rätt när de i sitt remissyttrande påpekar att 4 %-regeln i vissa fall kan ge jämförelsevis kraftiga tröskeleffekter – tröskeleffekter är dock ofrånkomliga om man överhuvudtaget vill ha några spärrar – men jag kan inte hålla med dem om att spärren verkar för slumpartat. I jämförelse med spärrarna mot småpartier i ett valsystem med slutna valkretsar har 4 %-regeln fasthet och konsekvens. Det måste enligt min mening dessutom vara den i princip riktiga ordningen i ett riksproportionellt valsystem att även spärrarna mot småpartier är riksproportionella. Endast därigenom kan man nå det åsyftade resultatet, att alla partier som vinner tillträde till riksdagen blir inbördes rättvist representerade.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen förklarade sig konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1968:20) finna det föreslagna vallagssystemet, inte bara i vad avsåg riksproportionalitet utan även i fråga om spärreffekten mot småpartier, innebära en väsentligt mera rättvis och därmed från principiellt demokratiska synpunkter mera tillfredsställande ordning än den dittillsvarande.

Frågan har därefter i anledning av motioner behandlats i riksdagen 1971 och 1972 samt 1973 i anslutning till den senaste författningsreformen (KU 1971:55, 1972:46 och 1973:26 s. 21) utan att riksdagen funnit anledning till ändrat ställningstagande.

I sammanhanget kan nämnas att för de kommunala valens del fick utredningen om den kommunala demokratin genom tilläggsdirektiv 1972 i uppdrag att företa en översyn av småpartiernas roll i det kommunalpolitiska systemet. Syftet med översynen bör enligt direktiven vara att närmare belysa de principiella aspekterna på minoritetsgruppers representation i en funktionsduglig kommunal demokratis beslutande organ. Därvid bör, anförs det, en kartläggning ske beträffande förekomsten av småpartier i kommuner och landstingskommuner, varvid bör belysas såväl förekomsten av lokala småpartier som regionala olikheter i rikspartiernas kommunala förankring.

Utredningen bör också enligt direktiven söka belysa småpartiernas möjligheter till insyn och inflytande i den kommunala verksamheten och deras betydelse som förmedlare av väljaropinionen. Mot bakgrund härav skall utredningen söka göra en allmän värdering av småpartiernas roll i den kommunala demokratin och analysera de konsekvenser från den kommunala demokratins synpunkt som småpartispärren på olika nivåer i de kommunala valen kan få.

Enligt vad utskottet erfarit räknar utredningen om den kommunala demokratin med att presentera huvuddelen av sitt arbete i ett betänkande under våren 1975.

Utskottet

Med hänvisning till sina tidigare ställningstaganden till berörda fråga, senast i samband med grundlagsreformen, hemställer utskottet

att riksdagen avslår motionerna 1974:56 och 1974:350, den sistnämnda såvitt nu är i fråga.

Stockholm den 22 oktober 1974

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), Pettersson i Örebro (c), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Björck i Nässjö (m), Jonnergård (c), Olsson i Edane (s), Johansson i Malmö (s), Dahlberg* (s), Gustavsson i Ängelholm (s), fru Jacobsson* (m), herrar Berndtson (vpk) och Lindahl i Hamburgsund (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr Berndtson (vpk) som ansett att utskottet bort anföra och hemställa följande:

I motionerna hemställs om förslag till slopande av bestämmelsen i 3 kap. 7 § andra stycket regeringsformen att endast parti som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket är berättigat att deltaga i fördelningen av mandat till riksdagen.

Före 1968–1969 års grundlagsändringar missgynnade vallagarna mindre partier genom att ett mandat för sådant parti krävde väsentligt fler röster än för ett större parti. Grundlagsändringarna eliminerade de värsta orättvisorna härvidlag och ett steg togs mot riksproportionalitet och lika rösträtt.

Som framhålls i motionerna tillkom emellertid samtidigt en ny åsiktsgradering genom införande av 4-procentsspärregeln. I nuvarande situation innebär denna att nära 200 000 väljare inte blivit representerade i riksdagen. Denna situation skulle kunna ytterligare förvärras, om flera partier skulle nå en storleksordning på omkring 150 000 röster. En avsevärd del av väljarkåren kunde i detta läge bli orepresenterad i riksdagen. Enligt utskottets mening måste denna spärregel slopas. Utskottet tillstyrker sålunda motionerna 1974:56 och 1974:350, den senare såvitt nu är i fråga.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionerna 1974:56 och 1974:350, den senare såvitt nu är i fråga, hos regeringen hemställer om förslag om slopande av den i 3 kap. 7 § andra stycket regeringsformen intagna 4-procentsregeln.

GOTAB 74 8112 Stockholm 1974